

Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT 2014]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Tove Mörtlund

Handledare: Lena Lindgren

Examinator: Stig Montin

Den (o)politiska kvaliteten

**En studie om vilka föreställningar om kvalitet som finns
inbäddade i två skolhuvudmäns systematiska
kvalitetsarbete**

Förord

Jag vill tacka min handledare för stöd och uppmuntran i arbetet med min uppsats. Tack Lena för att du trott på mig och min idé, det har varit till stor hjälp för att driva arbetet framåt. Jag vill också tacka de tjänstemän, rektorer och lärare som gjort studien möjlig att genomföra.

Ett stort tack till mina vänner. Ett speciellt tack till Linnéa, Lina och Helena som stöttat mig genom hela min studietid. Tack också till er, Irma och Meliha. Vad hade alla långa dagar på KTB varit utan ert sällskap? Och vad hade alla lediga stunder varit utan er som vänner? Tack Samuel för många skratt och fina stunder. Jag vill även tacka dig Niklas, för all tid du lagt ner på att läsa och diskutera uppsatsen med mig.

Sist men inte minst vill jag tacka min familj för all uppmuntran ni gett mig under mina år på Förvaltningshögskolan.

Göteborg i maj 2014

Tove Mörtlund

Sammanfattning

Sedan mitten av 1990-talet har kvalitetsbegreppet fått allt större utrymme i den svenska skolpolitiken. Ett exempel på detta är skollagens krav på systematiskt kvalitetsarbete i skolväsendet. Lagen ålägger både huvudmannanivån och rektorerna att systematiskt och kontinuerligt följa upp verksamhetens resultat, utvärdera och analysera resultaten i förhållande till de nationella målen och utifrån det planera och utveckla utbildningen.

Denna studie utgår från en inriktning inom kunskapsområdet policyanalys, där föreställningar om verkligheten betraktas som en avgörande förklaringsfaktor med avseende på utformningen av policys. I studien undersöks vilka föreställningar om kvalitet som två skolhuvudmäns systematiska kvalitetsarbete bygger på. För att undersöka huvudmännens kvalitetsarbete har intervjuer och dokumentstudier genomförts. Studiens frågeställningar är utformade med inspiration från policyforskaren Bacchis ramverk för policyanalys och lyder: *Vilka problem ska det systematiska kvalitetsarbetet lösa?* samt *Vilka föreställningar om kvalitet finns inbäddade i det systematiska kvalitetsarbetet?* Som ett stöd i analysen används ett analysverktyg som konturerats utifrån centrala kvalitetsteoretikers beskrivning av begreppet.

I analysen argumenterar jag för att huvudmännens systematiska kvalitetsarbete bygger på föreställningar om att kvalitet i skolan handlar om goda mätbara resultat, förekomsten av kvalitetssäkringssystem, nöjda kunder och till viss del svärmätta och traditionella utbildningsvärden. Detta ger stöd till tidigare författares teser om kvalitetsbegreppets samtida innebörd. Undersökningen ger också stöd till tesen om att kvalitetsarbetet i skolväsendet *inte* bygger på en föreställning om kvalitet som förekomsten av en diskussion om vad begreppet egentligen betyder. Vid sidan av kvalitetsföreställningar som tidigare författare lyft fram argumenterar jag för att huvudmännens systematiska kvalitetsarbete också bygger på föreställningar om att kvalitet är densamma oavsett kontext, att skolverksamheten har stor möjlighet att själva påverka kvaliteten i skolan samt att kvalitetens innebörd påverkas av rekommendationer och satsningar som görs av aktörer utanför den lokala skolorganisationen.

Nyckelbegrepp: kvalitet, kvalitetsrörelsen, systematiskt kvalitetsarbete, skolpolitik, TQM, WPR-analys, policyanalys

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Kvalitetsrörelsen och systematiskt kvalitetsarbete i skolväsendet	1
1.2	Den (o)politiska kvaliteten	2
1.3	Syfte och frågeställningar	3
1.1	Disposition	5
2	Från kvalitetsredovisning till systematiskt kvalitetsarbete	6
2.1	Förordning om kvalitetsredovisning	6
2.2	Skollagens bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete	7
2.3	Skolverkets allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete	8
2.4	Skolinspektionen granskar kvaliteten och det systematiska kvalitetsarbetet	9
3	Teoretisk referensram	11
3.1	Diskurser påverkar policys	11
3.2	Bacchis teori om policys som problematiseringar	12
3.3	Kvalitetsbegreppet i ett historiskt perspektiv	13
3.4	Skolverkets definition av kvalitet i utbildning	15
3.5	Kvalitet enligt Total Quality Management (TQM)-rörelsen	15
3.6	Kvalitetsperspektiv enligt Dahler-Larsen	16
3.7	Kvalitet i utbildning enligt Bergh	18
3.8	Konstruktion av analysverktyg	20
3.9	Användning av analysverktyget	22
4	Studiens genomförande	24
4.1	What's the problem represented to be (WPR)? som metod för policyanalys	24
4.2	Val av nivå för att studera policyn om systematiskt kvalitetsarbete	25
4.3	Design och urval	26
4.4	Tillvägagångssätt för att besvara studiens frågeställningar	28
4.5	Diskussion om studiens kvalitet	32
5	Resultat	33
5.1	Systematiskt kvalitetsarbete i Kommun 1	33
5.2	Systematiskt kvalitetsarbete i Kommun 2	41
5.1	Jämförelse av kommunernas systematiska kvalitetsarbete	49
6	Analys	52
6.1	Vilka problem ska det systematiska kvalitetsarbetet lösa?	52
6.2	Vilka föreställningar om kvalitet finns inbäddade i det systematiska kvalitetsarbetet?	59

7	Avslutande diskussion	67
7.1	Sammanfattning	67
7.2	Diskussion om det systematiska kvalitetsarbetets effekter	68
7.3	Uppslag för fortsatta studier	71
8	Källförteckning.....	72
9	Bilaga 1: Intervjuguide.....	78

1 Inledning

1.1 Kvalitetsrörelsen och systematiskt kvalitetsarbete i skolväsendet

”Vi lever i kvalitetens tidsalder” konstaterar utvärderingsforskaren Dahler-Larsen (2008) i boken *Kvalitetens beskaffenhet*. Idéer och tekniker för organisationsstyrning som kretsar kring begreppet kvalitet återfinns idag i hela den industrialiserade världen, i både privat och offentlig sektor. Ursprunget till denna kvalitetsrörelse brukar spåras till utvecklingen av kvalitetsstyrningstekniker i den japanska industrin på 1960-talet. Olika former av kvalitetsstyrning har därefter spridits från Japan via USA till andra industrialiserade länder. I Sverige fick kvalitetsrörelsen genomslag i det privata näringslivet på 1980-talet vilket bl.a. resulterade i bildandet av industriforskningsinstitutet¹ SIQ – institutet för kvalitetsutveckling år 1990. (Hasselbladh & Lundgren 2002:44ff). Vid samma tid påbörjades flera stora reformer av styrningen och organiseringen av den offentliga sektorn i västvärlden. New public Management (NPM) används ofta som ett paraplybegrepp för dessa reformer, vars gemensamma nämnare är att de utformats med inspiration från det privata näringslivet. Successivt, och med NPM-vinden i ryggen, började idéer om kvalitetsstyrning att slå rot i den offentliga sektorn i Sverige. (Berg 2002:89; Nyttell 2006:132).

Regeringens *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet* från våren år 1997 kan betraktas som startskottet på en nationell skolpolitik som i allt större utsträckning kommit att kretsa kring kvalitetsbegreppet. I utvecklingsplanen argumenterade regeringen för att den svenska skolans kvalitet behövde prioriteras på alla nivåer i utbildningsväsendet. På central nivå handlade det bl.a. om att skärpa tillsynen av skolornas kvalitet och att utforma kvalitetsindikatorer för skolväsendet. För den lokala nivåns del menade regeringen att alla huvudmän och skolor borde ha ett ansvar för att utveckla den egna verksamhetens kvalitet, ett ansvar som tydliggjordes i november 1997 då *Förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.* trädde ikraft. Förordningen slog fast att alla rektorer och huvudmän ansvarade för att årligen upprätta rapporter där de redovisade verksamhetens måluppfyllelse samt vilka

¹ Industriforskningsinstitut är organisationer som bedriver forskning- och utvecklingsverksamhet med både staten och det privata näringslivet som finansierare. (Research Institutes of Sweden, RISE 2014).

åtgärder som planerades för att öka måluppfyllelsen. Till en början skulle måluppfyllelsen skattas mot lokalt uppställda mål. År 2001 infördes en ändring i förordningen som innebar att måluppfyllelsen istället skulle skattas mot de nationella målen för skolväsendet (SFS 2001:649).

Bestämmelser om det lokala kvalitetsarbetet, även kallat systematiskt kvalitetsarbete, återfinns idag i skollagens (2010:800) fjärde kapitel. Kravet på att årligen upprätta kvalitetsrapporter har tagits bort, men rektorernas och huvudmännens ansvar för att utveckla verksamheternas kvalitet ligger fast. Lagen ålägger både huvudmannanivån² och rektorerna att systematiskt och kontinuerligt följa upp verksamhetens resultat, utvärdera och analysera resultaten i förhållande till de nationella målen och utifrån det planera och utveckla utbildningen. Lärare och elever ska enligt skollagen involveras i kvalitetsarbetet och vårdnadshavare ska också ges möjlighet att delta. Lagen föreskriver också att kvalitetsarbetet ska dokumenteras. De nationella målen som avses är alla mål som återfinns i skollagen och i andra nationella föreskrifter som rör skolväsendet. Den mer precisa formen och inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet regleras inte i lagen, utan är en fråga för den lokala nivån att ta ställning till.

1.2 Den (o)politiska kvaliteten

Trots att kvalitetsbegreppet har blivit så centralt i styrningen av skolan att vissa författare talar om en ”kvalitetsregim” (Nytell 2006:161) pågår det ingen nämnvärd debatt om vad kvalitet i skolan egentligen betyder (Dahlberg m.fl. 2002:142; Filosofiska rummet 2012). Kanske gör kvalitetsbegreppets positiva klang, i kombination med dess öppenhet för tolkningar, att dess mer precisa innebörd tas för givet. Att styrdokumentet om kvalitetsarbete, i enlighet med mål- och resultatstyrningsprinciper, ger handlingsutrymme till den lokala nivån kan också ha bidragit till att kvalitetsbegreppets innebörd inte blivit föremål för någon rikstäckande debatt.

Policyanalys är ett kunskapsområde där politiska problem och dess lösningar studeras. Under de senaste decennierna har det vuxit fram en inriktning inom detta kunskapsområde med författare som kritiserar synen på politiska problem som objektiva företeelser. Med inspiration från det diskursanalytiska forskningsfältet menar dessa författare att vår verklighetsuppfattning, exempelvis vår förståelse av centrala begrepp, blir avgörande för vad som betraktas som ett politiskt problem. Då verkligheten kan uppfattas på olika sätt blir politiska problem något som konstrueras i policyprocessen, snarare än något som har en självständig existens utanför den.

² Kommuner och enskilda huvudmän.

Problemkonstruktionen kommer därefter att prägla hela policyprocessen eftersom olika problem genererar olika lösningar som kommer skapa olika effekter. (Bacchi 2009:1ff; Fischer 2003:55ff; Hay 2002:205).

Utifrån detta synsätt kan förståelsen av vad kvalitet i skolan handlar om betraktas som en avgörande faktor för utformningen och effekterna av reformer som syftar till att förbättra skolans kvalitet. För beroende på hur kvalitet definieras kommer olika tillstånd i skolväsendet betraktas som problematiska vilket kommer ge upphov till olika lösningar och därmed också olika effekter. I en tid när allt fler reformer syftar till att öka skolans kvalitet blir definitionen av begreppet en central skolpolitiskt fråga.

1.3 Syfte och frågeställningar

I denna studie undersöks vilka föreställningar om kvalitet som ligger till grund för det systematiska kvalitetsarbetet, som är ett exempel på en kvalitetsreform i skolväsendet. Bestämmelserna om systematiskt kvalitetsarbete lämnar handlingsutrymme till huvudmän och rektorer. Jag har därför valt att rikta blicken mot den lokala nivån för att undersöka vilka kvalitetsföreställningar som får utrymme när bestämmelserna om systematiskt kvalitetsarbete implementeras. Genom att lyfta fram kvalitetsbegreppets innebörd, istället för att ta den för givet, är syftet med studien är att uppmuntra till en diskussion om vad kvalitet i skolan kan och bör betyda.

Det finns mig veterligen ett fåtal studier som berört kvalitetsbegreppet i det svenska skolväsendet (se Bergh 2010 samt Nyttell 2006). Gemensamt för studierna är att de omfattar alla nivåer i skolväsendet, från den nationella politiska nivån till den lokala nivån. Ytterligare en gemensam nämnare är att kvalitetsbegreppet studerats på ett övergripande plan och inte inom ramen för en enskild kvalitetsreform. Studierna har bidragit med förståelse för vilken innebörd kvalitetsbegreppet har kommit att tilldelas i skolväsendet i stort. Genom att undersöka vilka föreställningar om kvalitet som får utrymme på den lokala nivån och inom ramen för en specifik kvalitetsreform vill jag fördjupa förståelsen för kvalitetsbegreppet i skolväsendet som dessa studier har byggt upp.

Undersökningen tar avstamp i policyforskaren Bacchis (2009) ramverk för policyanalys. Författaren kan sägas vara en del av den kritiska inriktningen inom policyanalys som beskrevs ovan. Bacchi (2009:25ff) menar att policies, istället för att betraktas som lösningar på

färdigdefinierade problem, bör förstås som problematiseringar av befintliga samhällliga förhållanden. Vilka förhållanden som betraktas som problematiska är något som, enligt Bacchi, avgörs av policymakarnas underliggande föreställningar. Systematiskt kvalitetsarbete betraktas i denna studie inte som en neutral lösning på kvalitetsproblem i skolan, utan snarare som ett sätt att problematisera skolverksamheten utifrån en specifik förståelse av vad kvalitet betyder.

Studiens frågeställningar har utformats med inspiration från Bacchis ramverk och lyder:

Vilka problem ska det systematiska kvalitetsarbetet lösa?

Vilka föreställningar om kvalitet finns inbäddade i det systematiska kvalitetsarbetet?

För att besvara frågorna har en undersökning av det systematiska kvalitetsarbetet hos två skolhuvudmän genomförts. Valet av huvudmän vägledades av en önskan om att fånga kvalitetsarbetets minsta gemensamma nämnare, därför ville jag undersöka huvudmän som jag på förhand visste skulle skilja sig åt. I Skolinspektionens (2014a) regelbundna tillsyn är systematiskt kvalitetsarbete ett av områdena som granskas och bedöms. Den ena huvudmannen i undersökningen har fått kritik från Skolinspektionen med avseende på kvalitetsarbetet, medan den andra huvudmannen inte fått kritik. Studiens material består dels av intervjuer med personer som varit med och utformat huvudmännens systematiska kvalitetsarbete, dels av dokument som beskriver kvalitetsarbetet.

Analysen av huvudmännens kvalitetsarbete utgår från Bacchis (2009:5) resonemang om att underliggande föreställningar finns inbäddade i alla policys. Kvalitet är ett begrepp med rötter långt tillbaka i tiden och hur kvalitet ska förstås är inte självklart. Enligt Skolverket (2012a:45) handlar kvalitet i utbildning om måluppfyllelse men också om förekomsten av ett kontinuerligt förbättringsarbete. Inom ramen för denna kvalitetsdefinition kan många föreställningar om kvalitet rymmas. Som ett stöd i analysen av vilka kvalitetsföreställningar finns inbäddade i huvudmännens systematiska kvalitetsarbete har ett analysverktyg konturerats. Verktyget är mitt försök att sammanfatta centrala kvalitetsteoretikers beskrivning av begreppet. Syftet med användningen av verktyget är dels att analysen inte ska begränsas av min egen förståelse av kvalitetsbegreppet, dels att knyta an till den samtida diskussionen om kvalitet.

1.1 Disposition

Resterande del av studien disponeras enligt följande: I nästa kapitel beskrivs bestämmelserna om kvalitetsarbete i skolväsendet, från dess införande till dagens utformning. I kapitel 3 presenteras studiens teoretiska utgångspunkter och de kvalitetsdefinitioner som jag tolkat som de mest centrala. Dessa kvalitetsdefinitioner ligger till grund för analysverktyget, vars utformning och användning också presenteras i kapitel 3. I kapitel 4 beskrivs och diskuteras studiens genomförande. I kapitel 5 redogör jag för det systematiska kvalitetsarbetets utformning hos de två studerade huvudmännen. I kapitel 6 analyseras huvudmännens arbete och studiens frågeställningar besvaras. I det avslutande kapitlet sammanfattas studien och det systematiska kvalitetsarbetets tänkbara effekter diskuteras. Tills sist presenteras uppslag för fortsatta studier.

2 Från kvalitetsredovisning till systematiskt kvalitetsarbete

I detta kapitel beskrivs hur bestämmelserna om kvalitetsarbete på den lokala nivån i skolväsendet har utvecklats från dess införande år 1997 till skollagens nuvarande formuleringar. Skolinspektionens granskning av kvalitet och systematiskt kvalitetsarbete beskrivs också. Syftet är att tydliggöra de formella regelverk som huvudmän och rektorer har, och har haft, att förhålla sig till när de utformar det egna kvalitetsarbetet.

2.1 Förordning om kvalitetsredovisning

Enligt förordningen om kvalitetsredovisning som infördes i november 1997 skulle det på varje skola och hos varje huvudman årligen upprättas skriftliga kvalitetsredovisningar. Redovisningarna skulle dels innehålla en bedömning av i vilken grad målen för utbildningen uppnåtts, dels en beskrivning av vilka åtgärder som behövdes om måluppfyllelsen var otillräcklig. Bedömningen av måluppfyllelse skulle enligt förordningens ursprungliga lydelse ställas mot de mål som formulerats i skolplanen och arbetsplanen, vilket var lokala planeringsinstrument som vid den här tiden skulle upprättas hos varje huvudman och på varje skola³. (SFS 1997:702).

I november år 2001 infördes en förändring⁴ i förordningen som innebar att de lokalt uppställda målen inte längre skulle utgöra måttstock för bedömning av måluppfyllelse. Huvudmännen och skolornas bedömning av måluppfyllelse skulle istället direkt ställas mot de nationella målen för skolväsendet som framgick av skollagen och andra nationella föreskrifter (1 § SFS 2001:649). I augusti år 2005 föreskrevs det uttryckligen att kvalitetsredovisningen skulle utarbetas under

³ Skolplanen skulle antas av kommunfullmäktige och innehålla en beskrivning av hur skolverksamheten i kommunen skulle ”gestaltas och utvecklas” (2 kap 8 § skollag 1985:1100). Arbetsplanen var ett dokument som skulle upprättas på varje skolenhet och bestämmelserna som omgärdade planen fanns i förordningar för respektive skolform (Prop. 2009/10:165, s. 238). I den numera upphävda grundskoleförordningen (SFS 1994:1194) såg bestämmelserna om skolenheternas arbetsplan ut på följande sätt: ”23 § För genomförandet av de fastställda målen för utbildningen skall det finnas en arbetsplan. Arbetsplanen skall utarbetas under medverkan av lärare och övrig personal samt företrädare för eleverna och deras vårdnadshavare. Rektorn beslutar om arbetsplanen. Arbetsplanen skall kontinuerligt följas upp och utvärderas.”

⁴ Förordningen ändrades sammanlagt sex gånger innan den upphävdes. För respektive förändring se följande SFS-nummer: 2001:649; 2004:648; 2005:609; 2006:279; 2008:405; 2008:945.

medverkan av lärare, övrig personal och elever. Vårdnadshavare skulle enligt de nya bestämmelserna också beredas möjlighet till inflytande. (SFS 2005:609). År 2006 infördes förbud mot diskriminering av barn och elever i den så kallade barn- och elevskyddslagen (SFS 2006:67). Lagen ställde krav på att alla skolor skulle upprätta en likabehandlingsplan. Det förde med sig en ny paragraf (§ 3a) i förordningen om kvalitetsredovisning som innebar att redovisningen skulle innefatta uppföljning och utvärdering av likabehandlingsplanen. Sedan den 1 januari 2009 finns bestämmelser om likabehandlingsplanen i diskrimineringslagen (2008:567) och bestämmelser om upprättandet av en plan mot kränkande behandling i skollagen. De två planerna får sammanfogas i ett dokument så länge bestämmelserna i de båda lagarna uppfylls (Skolverket 2012b:41).

2.2 Skollagens bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete

I och med att riksdagen fattade beslut om en ny skollag den 22 juni år 2010 fördes bestämmelserna om det lokala kvalitetsarbetet över från förordning till lag. I samband med detta gjordes förändringar i bestämmelserna som omgärdar det som numera kallas *systematiskt kvalitetsarbete*. Kravet på att huvudmän och skolor ska utveckla den egna verksamhetens kvalitet i förhållande till de nationella målen ligger fast, men kravet på att en årlig kvalitetsredovisning ska upprättas har tagits bort. Kravet på att årligen upprätta skolplaner respektive arbetsplaner togs också bort i samband med den nya skollagen (Prop. 2009/10:165, s. 238). Kvalitetsarbetet ska enligt lagen fortfarande dokumenteras, men formen och frekvensen får numera avgöras på den lokala nivån. Kravet på att lärare och elever ska medverka i kvalitetsarbetet ligger fast, likaså bestämmelserna om att vårdnadshavare ska beredas möjlighet till inflytande. Huvudmän och rektorer är i enlighet med tidigare bestämmelser skyldiga att vidta åtgärder om brister i verksamhetens måluppfyllelse uppdagas. (4 kap 1-8 §§ skollagen). I lagen framkommer det att även den nationella nivån i skolväsendet har ansvar för kvalitetsutveckling i skolväsendet, dels genom Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskningar, dels genom Skolverkets uppföljningar och utvärderingar (26 kap skollagen). De nya skollagen, och därmed också bestämmelserna om systematiskt kvalitetsarbete, började tillämpas den 1 juli 2011.⁵

⁵ Bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete finns även i läroplanerna. För grundskolans del tas kvalitetsarbetet upp i planens första avsnitt under rubriken ”Varje skolas utveckling”. Där framgår det i enlighet med lagen att varje skolas verksamhet ”måste utvecklas så att den svarar mot de nationella målen”. Det understryks också att kvalitetsarbetet ska ske i samspel med lärare och elever samt i kontakt med hemmen och det omgivande samhället. Bestämmelser finns också i avsnittet ”Rektors ansvar” där det framgår att rektorn har ansvaret för att varje skolas verksamhet bedrivs och utvecklas i linje med de nationella målen. (Skolverket 2011).

I propositionen som föregick beslutet om den nya skollagen motiveras förändringarna i bestämmelserna om det lokala kvalitetsarbetet. Med hänvisning till ett utökat nationellt kvalitetssäkringsarbete genom bl.a. tätare inspektioner och fler nationella prov menade regeringen att det inte längre var nödvändigt att i detalj reglera det lokala kvalitetsarbetet. Regeringen menade därtill att kravet på att årligen upprätta ett dokument som heter kvalitetsplan riskerar att flytta fokus från det egentliga syftet med kvalitetsarbetet, d.v.s. utveckling och förbättring av verksamheten. Att dokumentation fortfarande ansågs vara nödvändig motiverades dels genom att det kan belysa måluppfyllelsen och därigenom utgöra underlag för prioritering av utvecklingsinsatser, dels genom att dokumentationen också kan användas för att ge elever och vårdnadshavare insyn i skolans verksamhet och dels för att det utgör ett viktigt underlag för Skolinspektionens tillsynsverksamhet. I propositionen underströk regeringen att kvalitetsarbetet inte behöver se likadant ut överallt, utan tvärtom bör anpassas efter lokala behov och förutsättningar. (Prop. 2009/10:165, s. 302ff).

2.3 Skolverkets allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete

Skolverket (2012a) har utfärdat allmänna råd⁶ med kommentarer om systematiskt kvalitetsarbete i skolväsendet. De allmänna råden är inte rättsligt bindande, men tanken är att de ska följas om inte verksamheterna kan visa att målen med lagstiftningen som gett upphov till råden uppfylls på annat sätt.

I de allmänna råden beskrivs kvalitetsarbetet som en cyklisk process som ska innehålla faserna uppföljning av resultat och måluppfyllelse, analys och bedömning av utvecklingsbehov, planering och genomförande. Rekommendationerna kretsar kring vilka *aktiviteter* som bör äga rum i respektive fas samt vilka som bör involveras i aktiviteterna (Skolverket 2012a:31). Råden innehåller inga rekommendationer som pekar ut något av de nationella målen som överordnat vid prioriteringar om vilka resultat som ska följas upp eller vilka områden som ska bli föremål för utvecklingsinsatser. I kommentarerna till de allmänna råden ges dock exempel på vilka uppgifter det kan vara aktuellt att samla in information om. På huvudmannanivå menar Skolverket att kunskapsresultat bör följas upp, framförallt om det finns något som pekar på att betygssättningen inte är likvärdig. Övriga områden som enligt Skolverket (2012a:27f) kan följas upp är:

⁶ Allmänna råd är rekommendationer som utfärdas av myndigheter för att klargöra hur en författning kan eller bör tillämpas (Författningssamlingsförordning 1975:725).

- Arbete med att främja likabehandling och motverka trakasserier och kränkande behandling
- Vilka effekter resursfördelningen får för utbildningen och hur det påverkar barn och elevers utveckling och lärande.
- Barn- och elevgruppernas storlek
- Placeringar i särskolan
- Bevakning av skolplikten, samt
- Synpunkter från elever och vårdnadshavare.

På skolnivå menar Skolverket att man förutom att följa upp kunskapsresultat också kan följa upp hur olika undervisningsmetoder och organisering av undervisningen påverkar elevernas lärande i förhållande till de nationella målen och områden som ligger i fokus för kvalitetsarbetet. Skolverket (2012a:29) menar att kvalitetsarbetet också kan innefatta kollegialt lärande d.v.s. att lärare får återkoppling på arbetssätt och organisering av undervisningen av både rektor och kollegor.

2.4 Skolinspektionen granskar kvaliteten och det systematiska kvalitetsarbetet

Skolinspektionen (2014b) är en statlig förvaltningsmyndighet som bildades år 2008. Myndigheten har till uppgift att utöva tillsyn över utbildningsväsendet samt bedöma ansökningar om att bedriva fristående skolor. Inom ramen för myndighetens tillsynsverksamhet⁷ granskas både skolverksamhetens kvalitet och det systematiska kvalitetsarbetet.

Genom den så kallade *Kvalitetsgranskningen* undersöker och bedömer Skolinspektionen kvaliteten i utbildningsväsendet. Kvalitetsgranskningarna innebär att Skolinspektionen väljer ut ett visst område som granskas mer ingående på ett antal, ofta slumpmässigt utvalda, skolor. Enligt Skolinspektionen (2014d) kan kvalitetsgranskningarna exempelvis riktas in mot ”undervisningens innehåll och form i ett skolämne som engelska, fysik eller matematik, arbetet med uppföljning och bedömning av elevernas kunskaper eller rektorernas roll som pedagogiska ledare”.

Förutom att direkt undersöka skolornas kvalitet granskar Skolinspektionen även om huvudmän och skolor själva har byggt upp ett system för egenkontroll av verksamhetens kvalitet som går i linje med bestämmelserna om systematiskt kvalitetsarbete. Detta görs inom ramen för det som

⁷ Skolinspektionens tillsynsformer är Regelbunden tillsyn, Kvalitetsgranskning, Riktad tillsyn, Etableringskontroll, Förstagångstillsyn, Flygande inspektion samt Tillsyn efter anmälan. Mer information om respektive tillsynsform finns på Skolinspektionens (2014c) hemsida. Jag menar att bildandet av Skolinspektionen i sig kan betraktas som ett uttryck för den ökade betoningen på kvalitet i skolväsendet.

kallas *Regelbunden tillsyn*, där all skolverksamhet i hela landet med jämna mellanrum blir granskade. (Skolinspektionen 2014e).

Både kvalitetsgranskningen och den regelbundna tillsynen resulterar i ett granskningsbeslut där Skolinspektionen (2014c) kan ålägga huvudmännen att vidta åtgärder om brister i förhållande till lagar och regler har uppdagats. Myndighetens beslut är därmed något som den lokala nivån kan behöva förhålla sig till när de utformar det systematiska kvalitetsarbetet.

3 Teoretisk referensram

Ett grundläggande antagande i denna studie är att föreställningar om kvalitet påverkar utformningen av det systematiska kvalitetsarbetet. I det här kapitlet grundar jag argumentet i policyanalytiska teorier, där diskurser tillskrivs betydelse för policys utformning och effekter. Därefter presenteras Bacchis teori om policys som problematiseringar, eftersom den har fungerat som inspiration till studiens frågeställningar. I kapitlet presenteras också olika sätt att definiera kvalitet, som återfinns i den samtida kvalitetslitteraturen. Dessa kvalitetsdefinitioner ligger till grund för studiens analysverktyg vars utformning och användning beskrivs i slutet av kapitlet.

3.1 Diskurser påverkar policys

Under de senaste decennierna har det vuxit fram en inriktning inom det policyanalytiska kunskapsområdet som framhåller idéer och diskurser som självständiga förklaringsfaktorer med avseende på utformningen av policys (Fischer 2003:11ff; Hay 2002:194ff; Blyth 2002:34ff). Fischer (2003:12f) kallar inriktningen för *post-empiricism* och menar att det diskursanalytiska forskningsfältet har utgjort en viktig inspirationskälla för post-empiricistiska författare.

Diskursanalys innefattar såväl teorier om vad diskurser är och hur de verkar, som metoder för hur diskurserna kan undersökas och analyseras. Just här ligger fokus på diskursanalys som teori. Diskursanalys består av flera inriktningar som beskriver diskurser på olika sätt och denna presentation är en kort beskrivning av det jag tolkar som kärnan i forskningsfältet⁸. Ett grundläggande antagande i diskursanalys är att språket inte bara används för att beskriva verkligheten utan också bidrar till att forma den, eftersom det är genom språket vi förstår vår verklighet. Diskurser kan förstås som mönster eller praktiker för hur vi tänker, talar, skriver eller på andra sätt kommunicerar om verkligheten eller delar av verkligheten. En central tes i diskursanalys är att individen inte har fullständig makt att avgöra genom vilka diskurser hon ska förstå verkligheten. (Bergström & Boréus 2012:353ff; Bryman 2011:474ff; Winther Jørgensen & Phillips 2000:7ff; Howarth 2007:10ff).

⁸ För mer ingående resonemang om diskursanalys och dess olika inriktningar se exempelvis Bergström & Boréus (2012), Bryman (2011) eller Winther Jørgensen & Phillips (2000).

När den diskursanalytiska tanketraditionen appliceras i policyanalys riktas blickarna mot diskursers inverkan på policyprocessen samt vilka effekter policys kan ha på diskurser. Bacchi (2009:26) är en författare som med inspiration från diskursanalytiker som Foucault argumenterar för att diskurser påverkar utformningen av policys. Bacchi (2009:275) definierar diskurser på följande vis:

A group of related statements, signs and practices that creates the object/s and domains it purports to describe, giving those objects and domains status as 'truth' or 'knowledge'. Discourses set limits on what it is possible to say or think about the object/s they create, though they can and do contain tensions and contradictions that open up spaces for challenge and change.

3.2 Bacchis teori om policys som problematiseringar

Bacchi (2009:ixf) presenterar en teori där hon kritiserar den gängse bilden av politiska problem som objektiva företeelser och policys som neutrala lösningar på dessa problem. Hon menar att problem inte existerar självständigt utanför policyprocessen, utan att en central del i policyprocessen handlar om att ringa in och definiera vad som ska betraktas som ett samhälligt problem. Det är här diskurser kommer in i bilden, för beroende på hur vi förstår vår verklighet kommer olika samhällliga tillstånd betraktas som problematiska. Därför menar Bacchi (2009:xf) att policys istället för att beskrivas som neutrala lösningar bör förstås som konstruktioner eller problematiseringar av tillstånd i samhället. Att policyproblem betraktas som konstruktioner betyder inte att problematiska förhållanden inte existerar, utan är ett sätt att uppmärksamma att dessa förhållanden kan tolkas på olika sätt. Problemkonstruktionen är enligt Bacchi central eftersom det avgör hur åtgärder i form av policys utformas. I förlängningen gör det att problemkonstruktionen också blir avgörande för effekterna som en policy skapar.

Bacchi menar i likhet med forskare som Peters (2002:552) och Lascoumes och Le Gales (2007:3) att policys får effekter som går utöver frågan om måluppfyllelse i förhållande till de politiskt uppställda målen. Enligt Bacchi (2009:16ff) kan policys effekter vara *diskursiva* genom att påverka hur vi tänker och talar om världen. Bacchi menar att föreställningarna som ligger till grund för policys utformning lättare reproduceras i förhållande till andra föreställningar om samma samhällliga fenomen eftersom de byggs in i de politiska institutionerna. En policys effekter kan också vara *subjektifierande* genom att påverka sociala relationer och hur vi ser på oss själva och andra samt *levda* genom att påverka materiella omständigheter, exempelvis resursfördelning.

3.2.1 Användning av Bacchis teori

Eftersom problematiseringar i form av policys får effekter argumenterar Bacchi (2009:25) för vikten av att belysa och analysera vilka underliggande föreställningar policys vilar på. För att göra detta presenterar hon ett ramverk för policyanalys: *'What's the problem represented to be'-approach (WPR)*. Startpunkten för WPR-analysen är att fråga vilket problem det är tänkt att en policy eller ett policyförslag är ska lösa, för att därefter undersöka vilka underliggande antaganden som ligger bakom denna problemkonstruktion (Bacchi 2009:2ff). Denna studies frågeställningar "Vilka problem ska det systematiska kvalitetsarbetet lösa?" samt "Vilka föreställningar om kvalitet finns inbäddade i det systematiska kvalitetsarbetet?" har utformats utifrån WPR-modellen, som presenteras mer ingående i nästkommande kapitel som handlar om studiens genomförande.

3.2.2 Bacchis teori kompletteras med teorier om kvalitet

En svårighet i att urskilja vilka grundläggande föreställningar policys vilar på är att varken studenter och forskare kan ställa sig helt utanför rådande samhälleliga föreställningar och diskurser (Bacchi 2009:19;44ff). För att hantera detta har jag konstruerat ett analysverktyg som bygger på centrala författares beskrivning av vad kvalitet kan betyda. Avsikten är att analysen av vilka föreställningar om kvalitet som finns inbäddade i det systematiska kvalitetsarbetet inte ska begränsas till min egen förståelse av begreppet. Anledningen till att just nedanstående kvalitetsdefinitioner presenteras är att referenser till dess författare återkommer i litteratur som behandlar det samtida kvalitetsbegreppet. Genom att knyta an till dessa författare vill jag också knyta an till den samtida diskussionen om kvalitet⁹. Innan kvalitetsdefinitionerna presenteras görs en kort återblick på hur förståelsen av kvalitetsbegreppet har skiftat genom historien.

3.3 Kvalitetsbegreppet i ett historiskt perspektiv

Kvalitetsbegreppet kan spåras till den romerske statsmannen Cicero (106-43 f. Kr.) som införde det latinska begreppet "qualis" som betyder "hurdan" eller "av vilken beskaffenhet". Kvalitet handlar i denna mening om en fysisk egenskap eller beskaffenhet. När kvalitet ges denna betydelse går det att tala om exempelvis papperskvalitet med hänvisning till dess sammansättning och textur. Kvalitet blir då inte sammankopplat med en värdering utan handlar om inneboende

⁹ Jag gör inte anspråk på att ha genomfört en heltäckande litteraturgenomgång med avseende på vilka innebörder kvalitetsbegreppet kan fyllas med. Det kan därför finnas infallsvinklar som den här studien inte täcker in, men som kan bidra med förståelse för vilka kvalitetsföreställningar som det systematiska kvalitetsarbetet bygger på.

egenskaper. Under 1600-1700-talet började kvalitetsbegreppet användas för att beskriva *goda* egenskaper. Begreppet blev därmed något som rangordnar; en vara med kvalitet är bättre och finare i förhållande till andra. När kvalitet får denna betydelse blir det också ett mer subjektivt begrepp som hänger ihop med en värdering om vad som är bra och eftersträvnsvärda egenskaper. (Dahler-Larsen 2008:20ff; Bergh 2010:67f).

Idag har det, enligt Dahler-Larsen, skett en abstraktion och ”organisationalisering”¹⁰ av kvalitetsbegreppet. Att begreppet blivit mer abstrakt beror på att kvalitet i större utsträckning kommit att förknippas kundnöjdhet. Då kvalitet knyts till kundens upplevelser försvinner begreppets koppling till varan eller tjänsten eftersom det inte längre beskriver dess inneboende egenskaper eller egenskaper i förhållande till andra varor eller tjänster. När kvalitet blir synonymt med kundnöjdhet kan begreppet, enligt Dahler-Larsen (2008:29), beteckna ”alle mulige egenskaber ved alle mulige produkter; alt, hvad der produceres, kan have kvalitet.” Det Dahler-Larsen (2008:29f) kallar för organisationalisering är något som ytterligare bidrar till kvalitetsbegreppets abstraktion. Det handlar om att allt fler organisationer har fastlagda rutiner och procedurer för kvalitetssäkring. En konsekvens av detta är att kvalitet, vid sidan av kundnöjdhet, också kommit att förknippas med förekomsten av sådana kvalitetssäkringssystem. Kvaliteten blir därmed organisationaliserad: god kvalitet handlar mer om organisationens strukturer och mindre om varan eller tjänsten (se också Bergh 2010:69ff).

Sammanfattningsvis har kvalitetsbegreppet med tiden blivit bredare och kommit att appliceras på fler områden. Idag kan det användas synonymt med kundnöjdhet eller förekomsten av kvalitetssäkringssystem men det kan också, precis som tidigare, betyda ”goda egenskaper” eller kort och gott ”egenskaper” eller ”beskaffenhet”. På vilka andra sätt kan då kvalitet förstås idag? Och hur kan kvalitet i skolan förstås? Nedan presenteras samtida definitioner av kvalitet av i huvudsak svenska författare. Vissa definitioner handlar specifikt om skolan medan andra kan hänföras till alla slags organisationer.

¹⁰ Jag har inte hittat någon direkt översättning av det danska begreppet, därför kallar även jag det för organisationalisering.

3.4 Skolverkets definition av kvalitet i utbildning

I anslutning till de allmänna råden om systematiskt kvalitetsarbete definierar Skolverket (2012a) ett antal centrala begrepp, däribland kvalitet. Enligt Skolverket är kvalitet i utbildningsväsendet ett samlingsnamn för hur väl utbildningsverksamheterna:

- uppfyller nationella mål
- svarar mot nationella krav och riktlinjer
- uppfyller andra uppsatta mål, krav och riktlinjer, förenliga med de nationella samt
- kännetecknas av en strävan till förnyelse och ständiga förbättringar utifrån rådande förutsättningar. (Skolverket 2012a:45).

Skolverket presenterade denna definition av kvalitet för första gången år 1999 i en återrapportering på ett regeringsuppdrag som introducerades i tidigare nämnda utvecklingsplan från år 1997, och som återkom i regeringens regleringsbrev för Skolverket inför budgetåret 1998 (Nytell 2006:101f). Uppdraget innebar att Skolverket skulle utveckla kvalitetsindikatorer som kan belysa utvecklingen i utbildningsväsendet¹¹. I återrapporteringen lyfte Skolverket fram att det upplevts som nödvändigt att definiera begreppet kvalitet för att skapa tydlighet i arbetet med att utveckla kvalitetsindikatorer. Skolverkets kvalitetsdefinition har varit densamma sedan dess introduktion.

3.5 Kvalitet enligt Total Quality Management (TQM)-rörelsen

Antologin *Kvalitet utan gränser* handlar om den i inledningen omnämnda kvalitetsrörelsen som har rötter i det privata näringslivet, men som en konsekvens av NPM-rörelsen även har fått fäste i den offentliga sektorn. Redaktörerna använder både Total Quality Management (TQM) och kvalitetsrörelsen som paraplybegrepp för de idéer, tekniker och koncept som handlar om hur organisationer bör styras för att uppnå ökad kvalitet (Hasselbladh & Bejerot 2002:44).

Rörelsen har tagit sig olika uttryck i olika länder och organisationer, men enligt Hasselbladh och Bejerot (2002:8f) finns en kärna som förenar kvalitetsrörelsens olika inriktningar. Det handlar

¹¹ Uppdraget utmynnade i kvalitetsindikatorsystemet BRUK som utprovades år 1999 och kunde börja användas i november år 2001, då det publicerades på Skolverkets hemsida. Indikatorsystemet ska enligt Skolverket ses som ett utvecklingsverktyg som kan användas i det systematiska kvalitetsarbetet och passar inte för att jämföra olika verksamheter med varandra. (Nytell 2006:102f).

dels om idén att organisationer bör arbeta med kontinuerliga förbättringar i syfte att öka verksamhetens kvalitet. Att involvera samtliga medarbetare i kvalitetsarbetet är ytterligare en bärande idé liksom tanken om att inte bara slutprodukten utan alla processer som skapar värde bör ligga i fokus för förbättringsarbetet. Enligt Hasselbladh och Bejeroth (2002:8) definieras kvalitet i TQM-rörelsen som kundnöjdhet.

3.6 Kvalitetsperspektiv enligt Dahler-Larsen

I *Kvalitetens beskaffenhed* presenterar Dahler-Larsen (2008:106) olika sätt att definiera kvalitet i organisationer, som enligt författaren kan betraktas som ”nogenlunde principielle hovedtyper af måder at se på kvalitet på og i forlaengelse af hver synvinkel praktisk at gribe på kvaliteten på en bestemt måde.” Perspektiven är teoretiska och det är enligt författaren inte ovanligt att flera olika sätt att definiera kvalitet återfinns i en och samma verksamhet. Kvalitetsperspektiven som presenteras är:

3.6.1 Att leva upp till en standard

Ur detta perspektiv handlar kvalitet om att leva upp till en standard, som kan vara såväl kvantitativ som kvalitativ. En kvantitativ standard uttrycks ofta som ett tröskelvärde, exempelvis att 95 % av eleverna i en skola ska avsluta sin utbildning med minst godkänt i alla ämnen eller att det ska vara minst 20 grader varmt inomhus. En kvalitativ standard kan exempelvis vara att en organisation ska genomföra medarbetarsamtal. När kvaliteten ska värderas utifrån detta perspektiv görs det genom att jämföra verksamhetens utfall i förhållande till den på förhand fastlagda standarden. Standarden kan väljas på många olika sätt; det kan exempelvis vara ett politiskt beslut eller grunda sig på matematiska beräkningar om förväntat utfall. (Dahler-Larsen 2008:108ff).

3.6.2 Att uppnå bestämda effekter

Ur detta perspektiv handlar kvalitet om att en insats skapar effekter. Utifrån detta synsätt uppstår inte kvalitet *när* en insats sätts, utan *om* den gör skillnad eller med andra ord skapar effekter. Perspektivet motiveras ofta av en önskan om att hushålla med offentliga medel, varför det anses vara viktigt att veta vilken verkan offentliga satsningar får. Vad som egentligen ska betraktas som

en effekt och hur denna effekt ska kunna hänföras till en genomförd insats är en öppen fråga (Dahler-Larsen 2008:116ff).

3.6.3 Att uppnå politiska mål

Kvalitet handlar enligt detta perspektiv om att uppfylla politiskt uppställda mål. Perspektivet motiveras av att de politiska målen i en representativ demokrati betraktas som legitima, eftersom de anses vara en förlängning av folkviljan. (Dahler-Larsen 2008:126). Ett systems förmåga att leverera det medborgare och politiker förväntar sig kallar Lipset för *politisk effektivitet*, och är enligt honom en avgörande faktor för en stabil demokrati. Den andra faktorn som Lipset menar påverkar demokratins stabilitet är den *politiska legitimiteten*, d.v.s. medborgarnas tilltro till institutionerna där de politiska besluten fattas (se Johansson 2006:11f). Om detta kvalitetsperspektiv antas kan kvalitet, med Lipsets språkbruk, definieras som förekomsten av politisk effektivitet. Ett argument för att definiera kvalitet på detta sätt är att det kan öka den politiska effektiviteten, och därmed gynna en stabil demokrati.

3.6.4 Att tillgodose brukarens önsknings

Ur detta perspektiv definieras kvalitet, liksom i TQM-rörelsen, som kundnöjdhet eller brukarnöjdhet. En vara eller tjänst har utifrån detta synsätt god kvalitet när den som ska använda sig av den får sina önsknings tillgodosedda. Perspektivet kan motiveras på flera sätt. Eftersom varor och tjänster produceras för brukarna kan det ses som självklart att deras önskemål bör tillgodoses. Att inte förbise svagare samhällsgrupper är ytterligare ett argument för brukarperspektivet. Det kan ses som extra viktigt att lyssna på brukarna i den offentliga sektorn dels eftersom det offentliga kan bestämma över enskildas liv via myndighetsutövning, dels eftersom brukarna inte har samma möjlighet som på en renodlad marknad att vända sig till andra verksamheter om de inte är nöjda. (Dahler-Larsen 2008:134ff).

3.6.5 Att ha ett kvalitetssäkringssystem

I detta sista kvalitetsperspektiv anses kvalitet vara synonymt med förekomsten av ett kvalitetssäkringssystem, exempelvis systematiskt kvalitetsarbete. Om en verksamhet har problem med kvaliteten så kan det enligt det här perspektivet lösas med hjälp av att inrätta eller förbättra ett redan befintligt kvalitetssäkringssystem. Detta perspektiv har enligt Dahler-Larsen (2008:142)

fått vind i seglet under den senaste tiden (jfr kvalitets-/TQM-rörelsens framväxt). Istället för att granskningar genomförs vid speciella tillfällen förespråkas i detta perspektiv att granskning ska byggas in i den ordinarie verksamheten. Granskningar blir därigenom allestädes närvarande och förekomsten av ett system ses i sig som en garant för kvalitet. Perspektivet kan förespråkas utifrån flera utgångspunkter. Dels kan det vara ett sätt för organisationen att få kunskap om sin egen verksamhet och dess kvalitet för att därigenom kunna utveckla den. Det kan också reducera komplexitet och minska tidsåtgången när kvalitet ska granskas: istället för att en extern utvärderare eller granskare ska sätta sig in i en verksamhets mål, processer och resultat räcker det med att kontrollera att ett system för egenkontroll av kvaliteten finns på plats. (Dahler-Larsen 2008:142ff). Jag menar att denna kvalitetsdefinition kan liknas vid Skolverkets kvalitetsdefinition där strävan efter ständiga förbättringar betraktas som en kvalitetsindikator.

3.7 Kvalitet i utbildning enligt Bergh

I avhandlingen *Vad gör kvalitet med utbildning?* undersöker Bergh (2010) vilken språklig innebörd kvalitetsbegreppet ges på olika nivåer i utbildningsväsendet från början av 1990-talet och framåt. Författaren menar att följande fyra övergripande *applikationskriterier*¹² för kvalitetsbegreppet, d.v.s. olika sätt att förstå kvalitet, kommer till uttryck i det analyserade materialet¹³:

3.7.1 Utbildningskvalitet

Denna kategori rymmer i sig många olika sätt att se på vad kvalitet i utbildning handlar om. Den gemensamma nämnaren är att dessa sätt att förstå kvalitet på har funnits under en lång tid, i såväl nationell utbildningspolitik som i utbildningsforskning. En annan gemensam nämnare är att det kan vara svårt att hitta mätbara indikatorer på dessa sätt att definiera kvalitet. Kvalitet i utbildning förstås här som att eleverna tillgodosgör sig kunskaper, blir bildade och lär sig saker. Kvaliteten är enligt detta synsätt inte bara avhängigt elevernas slutresultat, utan även deras

¹² Begreppet applikationskriterier hämtar Bergh (2010:34) från historieprofessorn Skinners talhandlingsteorier som enligt Bergh ”erbjuder en möjlighet att analysera begrepp utifrån hur de används och i förhållande till olika konsekvenser som kan förväntas uppstå i vardagliga situationer”. Skinner menade att meningsskiljaktigheter kring hur s.k. värderande begrepp ska tolkas inte bara handlar om något språkligt, utan ofta visar på meningsskiljaktigheter kring samhällsfrågor. Utifrån detta resonemang menar Bergh (2010:35) att olika idéer om kvalitetsbegreppets innebörd kan tolkas som ”helt skilda synsätt på utbildningens syfte och funktion”.

¹³ Avhandlingens resultat bygger dels på en analys av texter från regeringen, Skolverket samt den numera nedlagda Myndigheten för skolutveckling, dels på intervjuer med personer på olika befattningar hos tre skolhuvudmän.

utvecklingsprocesser. Kvalitet förstås också som en likvärdig utbildning för alla elever, förekomsten av värdegrundsarbete samt arbete med demokratifrågor.

Även om detta sätt att se på kvalitet fortfarande förekommer har det, enligt Bergh, kommit att marginaliseras. Samtidigt menar han att de andra tre applikationskriterierna har fått större utrymme i uttolkningen av begreppet. Bergh lyfter också fram att vissa sätt att förstå kvalitet, som kan sorteras in under denna kategori, har fått större utrymme men då med stöd av de tre andra applikationskriterierna. Ett exempel på detta är kriteriet kunskaper som enligt Bergh har blivit mer centralt i förståelsen av vad kvalitet är, men som samtidigt fått en smalare innebörd. Författaren menar att kunskaper allt mer förstås som mätbara ämneskunskaper och allt mindre om kunskapsprocesser eller svårsmäta kunskaper. (Bergh 2010:270; 278).

3.7.2 Resultatkvalitet

Kvalitet förstås i den här kategorin som förekomsten av goda resultat. Bergh skiljer på resultatkvalitet och måluppfyllelsekvalitet. Måluppfyllelse handlar enligt honom om huruvida verksamheterna uppfyller *alla* nationella mål, där även svårsmäta aspekter som exempelvis demokrati samt sociala och kommunikativa processer ingår. Resultat ses som ett smalare begrepp som enbart innefattar de mål som går att mäta, så som betyg och graden av måluppfyllelse i olika ämnen. Författaren menar att det i den studerade perioden blivit allt vanligare att kvalitet ges innebörden goda resultat, samtidigt som det också blivit vanligt att begreppet måluppfyllelse används när det egentligen enbart är resultat som avses. (Bergh 2010:278f).

I boken *Skolpolitik* lyfter Jarl och Rönnerberg (2010:106f) fram att skolans uppdrag kan beskrivas som tudelat, där den ena delen består av att förmedla kunskaper och den andra delen av att förmedla värden. Författarna menar att kunskapsuppdraget kommit att ges större vikt i skolpolitiken sedan 2000-talets början och att fostransuppdraget kommit att betraktas som ett medel för att nå bättre kunskaper, istället för att betraktas som ett mål i sig. Jag menar att detta resonemang kan liknas vid Berghs iakttagelse om att Resultatkvalitet kommit att bli mer centralt än Utbildningskvalitet när kvalitetsbegreppet fylls med innehåll.

3.7.3 Marknadskvalitet

Inom ramen för denna kategori anses konkurrens mellan skolor gynna utbildningens kvalitet. Att elever och föräldrar är nöjda utgör också en viktig kvalitetsindikator, vilket kan liknas vid TQM-

rörelsens strävan efter kundnöjdhet. Bergh menar att kvalitet utifrån detta perspektiv tolkas som förekomsten av konkurrens, tillväxt, kundvalssystem, transparens, gott marknadsrykte, kundnöjdhet och god leverans. Enligt författaren är denna kvalitetssyn nära sammanvävt med synen på kvalitet som förekomsten av goda resultat. Som jag tolkar det anses synsätten vara sammanvävda eftersom konkurrens, både mellan länder och mellan skolor, skapar efterfrågan på mätbara resultat för att det ska vara möjligt att göra jämförelser mellan nationer men också för att elever och föräldrar ska kunna göra väl avvägda skolval. Som exempel på att denna syn på kvalitet vunnit mark nämner Bergh regeringens uttalade ambition att Sverige behöver satsa på utbildning för att stå sig i den internationella konkurrensen samt föreställningen om att kundvalssystem och konkurrens mellan skolor skapar kvalitet i utbildning. (Bergh 2010:279).

3.7.4 Systemkvalitet

I denna kategori sorterar Bergh (2010:280) in tolkningar där kvalitet i utbildning handlar om effektivitet, rättssäkerhet, systematiskt kvalitetsarbete, ansvar, systemkunskap, ständiga förbättringar, transparens och krav. Gemensamt för tolkningarna som faller inom ramen för denna syn på kvalitet är att förekomsten av system för att säkra och mäta kvalitet i sig ses som ett tecken på god kvalitet. Som ett exempel på att denna kvalitetssyn har vuxit sig starkare sedan 1990-talet nämner Bergh förändringar på skolmyndighetsområdet, där inspektion och kvalitetsgranskningar fått en mer framträdande roll. Även på huvudmannanivå har det utvecklats system och rutiner för att kontrollera och mäta kvalitet. Som exempel på detta nämner Bergh lokalt initierade utvärderingar och uppföljningar av exempelvis betygs- och provresultat, kundnöjdhet, självvärderingar och observationer. Förekomsten av kvalitetscertifieringar och rankinglistor utgör ytterligare exempel på hur kvalitetsbegreppet förknippas med systemkvalitet på den lokala nivån. (Bergh 2010:280f). Denna syn på kvalitet menar jag kan relateras till TQM-rörelsens framväxt och speglas också i Skolverkets kvalitetsdefinition där ständiga förbättringar ingår.

3.8 Konstruktion av analysverktyg

Jag har med avstamp i ovanstående diskussion ställt upp fyra olika sätt att förstå vad kvalitet i skolan kan betyda. De fyra kategorierna är mitt försök att sammanfatta ovanstående författares sätt att förstå kvalitet på. Kategorierna är:

1. Kvalitet som god måluppfyllelse i bemärkelsen mätbara resultat
2. Kvalitet som svärmätta värden och traditionella utbildningsvärden
3. Kvalitet som förekomsten av konkurrens och nöjda kunder
4. Kvalitet som förekomsten av ett kvalitetssäkringssystem

Jag har inte tagit med Dahler-Larsens kvalitetsperspektiv om att uppnå bestämda effekter, att leva upp till politiska mål eller att leva upp till en standard. Jag menar dock att ovanstående kategorier inte utesluter Dahler-Larsens kvalitetsperspektiv, utan bara är mer precisa. Att eleverna uppnår goda resultat ryms exempelvis inom kvalitetsperspektivet att leva upp till politiska mål, eftersom läroplanen innehåller krav på kunskapsresultat. Skolverkets kvalitetsdefinition innefattar att verksamheterna ska sträva efter ständiga förbättringar. Jag menar att denna kvalitetsdefinition kan sorteras in under förekomsten av ett kvalitetssäkringssystem, eftersom dessa system syftar till ett ständigt förbättringsarbete. I analysverktyget som presenteras nedan har jag valt att tillfoga ytterligare ett sätt att förstå vad kvalitet i skolan betyder, nämligen:

5. Kvalitet som förekomsten av en diskussion om kvalitetsbegreppets innebörd

Denna definition är min tolkning av hur Dahlberg m.fl. (2006) samt Nyttell (2006) resonerar kring kvalitet i utbildningsväsendet. I boken *Från meningsskapande till kvalitet* presenterar Dahlberg m.fl. (2006:156ff) en syn på kvalitetsbegreppet som skiljer sig från ovan nämnda författare eftersom kvalitetsbegreppet betraktas som något negativt. Författarna diskuterar kvalitetsbegreppet med fokus på förskolan, men jag menar att diskussionen är relevant även för andra skolformer. Dahlberg m.fl. menar att kraven på att pedagogiska verksamheter ska eftersträva och dokumentera kvalitet leder till att moraliska och filosofiska frågor reduceras till tekniska och administrativa frågor. Diskussioner om vad barn behöver, vad som är det samhälleliga syftet med pedagogisk verksamhet och diskussioner om olika sätt att förstå kvalitet får stå tillbaka till förmån för frågor om vilka indikatorer som kan beskriva verksamheternas kvalitet och hur dessa indikatorer kan mätas. Författarna menar att kvalitetsbegreppet i sig innehåller en föreställning om att verksamheters mål en gång för alla kan slås fast.¹⁴ De vänder sig emot denna föreställning och argumenterar för att pedagogiska verksamheter istället för kvalitet bör arbeta med *meningsskapande*. Den mest grundläggande skillnaden från kvalitetsarbete är enligt författarna att målet med meningsskapandearbetet inte kan naglas fast utan bör vara föremål för diskussion.

¹⁴ Författarna menar att strävan efter kvalitetsbeskrivningar bygger på en *modernistisk kunskapsyn* som utgår från att det finns en objektiv och ”sann” kunskap som är lika för alla människor. Inom ramen för detta synsätt förstås kvalitetsbegreppet som något objektivt som kan betyda samma sak för alla människor. Utifrån en *postmodernistisk kunskapsyn* argumenterar författarna för att verkligheten kan förstås på olika sätt. Det för med sig att kvalitet inte kan betyda samma sak, varken för alla människor eller för alla pedagogiska verksamheter. (Dahlberg m.fl. 2006:29).

Istället för att fokusera på *hur* kvalitet kan mätas betyder meningsskapande att ställa sig frågan om *vad* som är värdefullt och eftersträvansvärt. (Dahlberg m.fl. 2006:131ff).

Jag menar att begreppet meningsskapande också kan betraktas som ett annat sätt att definiera kvalitetsbegreppet, nämligen kvalitet som förekomsten av en diskussion om vad kvalitet egentligen betyder. Denna tanke tycker jag återkommer i avhandlingen *Från kvalitetsidé till kvalitetsregim* där Nyttell (2006) undersöker kvalitetsbegreppets introduktion, mottagande och konkretisering på olika nivåer i skolväsendet mellan åren 1987 och 2003. Nyttell (2006:162) menar att kvalitetsidén har kommit att bli något som dominerar både tankar kring och lösningar av problem i skolväsendet. I likhet med ovanstående författares iakttagelser menar Nyttell att krav på ökad kvalitet har gått hand i hand med en vilja att ha färdiga måttstockar för kvalitet som skolverksamheternas resultat kan jämföras mot. Till skillnad från Dahlberg m.fl. uttalar inte Nyttell en vilja att förkasta själva kvalitetsbegreppet, utan för istället en diskussion om två tänkbara scenarion som den ökade betoningen på kvalitet kan leda till. Det ena scenariot är att kvalitetsarbetet bidrar till en fördjupad och kunskapsgrundad diskussion som bjuder in alla aktörer som berörs av skolan. Det andra scenariot som målas upp liknar den bild som Dahlberg m.fl. beskriver:

Sifferproduktionen och rapportfloran blir en del av en teknifiering och en administrativ syn på skolan. Det flyttar fokus från frågor om skolan med grund i etiska moraliska ställningstaganden kring alla de svårigheter, konflikter och motsättningar (och möjligheter) som alltid finns i en verksamhet som mer eller mindre berör större delen av befolkningen. (Nyttell 2006:139).

3.9 Användning av analysverktyget

I figuren nedan presenteras analysverktyget som konstruerats utifrån de fem olika sätten att förstå vad kvalitet i skolan kan betyda. Verktyget har använts för att sortera och analysera studiens material. Detta kan ses som en form av teoriprövning där jag frågat mig: ”Kan de teoretiska kategorierna fånga in de föreställningar om kvalitet som finns inbäddade i huvudmännens systematiska kvalitetsarbete?”

Som jag tolkat ovanstående författare har förståelsen av kvalitet som förekomsten av goda resultat, kvalitetssäkringssystem samt konkurrens och nöjda kunder blivit mer dominerande än förståelsen av kvalitet som svårsmätta, traditionella värden. Min tolkning av Dahlberg m.fl. och Nyttell är att förekomsten av en diskussion om vad kvalitet betyder idag inte förknippas med

kvalitet i skolan, även om författarna menar att det skulle vara önskvärt. Eftersom teorierna pekar på att vissa sätt att förstå kvalitet är mer dominerande än andra har den teoriprovande delen inte bara inneburit att jag undersökt om respektive kvalitetskategori finns inbäddat i huvudmännens systematiska kvalitetsarbete, utan också att jag försökt bedöma vilket utrymme de ges i förhållande till varandra. Syftet är att undersöka om ovanstående författares bedömningar går att applicera på huvudmännens systematiska kvalitetsarbete.

I analysen av huvudmännens kvalitetsarbete har jag även försökt vara uppmärksam på att det kan finnas föreställningar om kvalitet som inte kan sorteras in under de fem kategorierna. Studien kan därför ses som teoriutvecklande med avseende på vilka föreställningar om kvalitet i skolan som speglas i det systematiska kvalitetsarbetet. Analysverktyget ser ut på följande vis:

Figur 1: Analysverktyg

Kvalitetskategori	Förekomst (ja/nej)	Rangordning (1-5)*
Mätbara resultat		
Svärmätta och traditionella värden		
Konkurrens, nöjda kunder		
Kvalitetssäkringssystem		
Diskussion om kvalitet		

* 1 = Kvalitetskategori som får mest utrymme i förhållande till de andra kategorierna
5 = Kvalitetskategori som får minst utrymme i förhållande till de andra kategorierna

4 Studiens genomförande

Bacchis teorier och metod för policyanalys har, som nämndes i föregående kapitel, inspirerat till studiens frågeställningar. Detta kapitel inleds med en beskrivning av Bacchis metod för policyanalys, för att tydliggöra vilka delar jag har valt att använda mig av. Därefter beskriver jag hur jag gått tillväga för att söka svar på de frågeställningar som utformats med inspiration från Bacchis modell.

4.1 What's the problem represented to be (WPR)? som metod för policyanalys

Bacchi (2009:4ff) menar att underliggande antaganden om verkligheten påverkar vad som betraktas som samhällsliga problem och därmed också hur policys utformas för att lösa dessa problem. Enligt detta synsätt finns föreställningar om verkligheten inbäddat i alla policys, även om de inte alltid uttrycks explicit. Bacchis (2009:xv; 2) WPR-metod, eller *What's the problem represented to be?-approach*, syftar till att "locka ut" dessa föreställningar ur en policy. Metoden består av en uppsättning frågor som forskare och studenter kan resonera kring för att komma närmare en förståelse av vilka föreställningar som lagt grunden för utformningen av den policy som studeras. Frågorna är:

1. What's the 'problem' represented to be in a specific policy?
2. What presuppositions underlie this representation of the 'problem'?
3. How has this representation of the 'problem' come about?
4. What is left unproblematic in this problem representation? Where are the silences? Can the 'problem' be thought about differently?
5. What effects are produced by this representation of the 'problem'?
6. How/where has this representation of the 'problem' been produced, disseminated and defended? How could it be questioned, disrupted and replaced?

Bacchi (2009:233) menar att det går att ställa samtliga frågor till en policy, men att det också fungerar att inspireras av metoden och välja de frågor som stämmer bäst överens med den egna studiens syfte. Även om alla frågor skulle vara användbara med avseende på syftet med denna studie valde jag att stanna vid de två första frågorna, som ligger till grund för studiens

frågeställningar. Valet att stanna vid de två första frågorna i Bacchis WPR-metod kan beskrivas som ett val mellan bredd och djup, där jag valde det djupa. Att bredda undersökningen till att omfatta samtliga frågor skulle ge en än mer omfattande förståelse för föreställningarna som det systematiska kvalitetsarbetet vilar på och är ett uppslag för fortsatta studier. Ytterligare en avgränsning är att jag bara letat efter föreställningar om kvalitet som finns inbäddat i policyn om systematiskt kvalitetsarbete. Jag har därmed valt bort att leta efter andra föreställningar som kan ha påverkat policyns utformning. Det är tänkbart att föreställningar om exempelvis lärares och rektorers roller eller om den lokala nivåns ansvar också har påverkat utformningen av kvalitetsarbetet. Även detta kan ses som ett uppslag för fortsatta studier som skulle bidra med insikter om policyns tillkomst, funktion och effekter. Den femte frågan i Bacchis (2009:15) frågebatteri handlar om vilka effekter policyns utformning skapar. Det systematiska kvalitetsarbetets effekter har inte uttryckligen undersökts i den här studien, men i det avslutande kapitlet kommer tänkbara effekter att diskuteras. Denna diskussion utgår från Bacchis uppdelning i diskursiva, subjektifierande och levda effekter.

4.2 Val av nivå för att studera policyn om systematiskt kvalitetsarbete

När jag valt ut frågeställningarna behövde jag bestämma på vilken nivå i skolsystemet jag skulle leta efter svar. Valet stod mellan den nationella politiska nivån, de nationella skolmyndigheterna¹⁵, den lokala nivån, eller en kombination av dessa. I studiens inledningsskede genomfördes en informantintervju med ett undervisningsråd på Skolverket med ansvar för systematiskt kvalitetsarbete. Av intervjun framkom att Skolverket vid sidan av de allmänna råden och annat stödmaterial inte är i direktkontakt med huvudmän och skolor för att styra kvalitetsarbetet. Undervisningsrådet menade att en av tankarna med att ta bort kvalitetsredovisningarna var att möjliggöra lokala variationer. Även om lag, allmänna råd, stödmaterial och inspektioner kan vara nog så styrande lämnar de alltså, åtminstone teoretiskt sett, utrymme för lokala variationer. Jag valde därför att rikta blicken mot den lokala nivån. Policydokument från den nationella politiska nivån samt från Skolverket och Skolinspektionen har dock varit viktiga för att få en förståelse för de ramar den lokala nivån har att förhålla sig till. Att studien är avgränsad till den lokala nivån gör också, vilket nämndes i inledningen, att den lämnar ett bidrag till förståelsen för

¹⁵ I det här fallet skulle Skolverket och Skolinspektionen vara av särskilt intresse eftersom de stödjer, styr och granskar det systematiska kvalitetsarbetet (se kapitel 2). För en fullständig förteckning på myndigheter inom utbildningsområdet, se Regeringskansliets (2014) hemsida.

kvalitetsbegreppet i skolan eftersom tidigare studier (Bergh 2010; Nytell 2006) har undersökt kvalitetsbegreppet på alla nivåer i skolväsendet. Det är viktigt att understryka att undersökningen handlar om föreställningar om kvalitet som finns inbäddade i kvalitetsarbetet på lokal nivå men *inte* om vilken nivå eller vilka aktörer som har störst makt att påverka dessa föreställningar.

4.3 Design och urval

Fallstudier handlar om att ”detaljerat och ingående” studera ett eller ett fåtal fall i syfte att skapa förståelse för det specifika fallets komplexitet (Bryman 2002:73). För att besvara studiens frågeställningar var det nödvändigt att få en detaljerad och ingående förståelse för hur kvalitetsarbetet på lokal nivå går till och därför valdes fallstudien som design. För att förstå komplexiteten som kan omgärda kvalitetsarbetet valde jag att studera två huvudmän. Det slutgiltiga beslutet att stanna vid två fattades efter det första kommunbesöket då jag kunde bedöma hur stor arbetsinsats det skulle krävas för att förstå och analysera det lokala kvalitetsarbetet.

4.3.1 Urval av huvudmän

Ett första ställningstagande i urvalsprocessen var att bestämma vilken typ av huvudmän jag ville undersöka. Patton (1990:169) menar att urvalsprocessen i en kvalitativ undersökning bör ta avstamp i studiens syfte och utifrån det söka *informationsrika* fall vilket beskrivs som ”cases from which one can learn a great deal about issues of central importance to the purpose of the research.” Med inspiration från Patton var ambitionen att hitta två fall som tillsammans kunde bidra till en så djup förståelse som möjligt för vilka föreställningar om kvalitet som kvalitetsarbetet vilar på. Det gjorde att jag ville undersöka två *ytterlighetsfall*: huvudmän som skulle skilja sig åt med avseende på kvalitetsarbetet. Valet utgick från ett antagande om att likheterna som ytterlighetsfall uppvisar kan ge en förståelse för vad som utgör den minsta gemensamma nämnaren eller kärnan i den policy som studeras (jfr Patton 1990:172).

För att hitta ytterlighetsfall var det nödvändigt att få tillgång till någon sorts bedömning av huvudmännens systematiska kvalitetsarbete. Som nämndes i kapitel 2 är det systematiska kvalitetsarbetet ett av områdena som granskas och bedöms i Skolinspektionens regelbundna tillsyn av huvudmän och skolor (Skolinspektionen 2014a). Denna bedömning har fungerat som måttstock för vad som betraktats som ytterlighetsfall: huvudmän som fått kritik av

Skolinspektionen för det systematiska kvalitetsarbetet betraktades som den ena ytterligheten medan huvudmän som inte fått kritik betraktades som den andra. Det är dock inte säkert att jag hittat ytterlighetsfall med avseende på föreställningarna om kvalitet, eftersom Skolinspektionens bedömning inte handlar om dessa föreställningar utan om förekomsten och utformningen av ett kvalitetssäkringssystem. Då urvalet gjordes bland huvudmän som granskades år 2012 kan förändringar av kvalitetsarbetet hunnit äga rum. Även detta gör att det inte är säkert att jag lyckats fånga in två ytterlighetsfall.

Vid urvalstillfället var 2012 det senaste året med publicerad helårsstatistik från den regelbundna tillsynen. Vid den här tidpunkten utfärdades inga samlade tillsynsbeslut på huvudmannanivå för enskilda huvudmän. Enskilda huvudmän och skolor har därför inte varit aktuella att undersöka, även om deras verksamhet är minst lika intressant utifrån studiens syfte. År 2012 fattades tillsynsbeslut för 46 kommuner och stadsdelar. (Skolinspektionen 2012). Dessa utgör studiens urvalsram. Det var bara två kommuner som inte fick kritik för sitt kvalitetsarbete detta år. En av dem ville delta i denna studie och kommer fortsättningsvis att kallas för Kommun 1. I den andra kommungruppen, som fått kritik för sitt kvalitetsarbete, återfanns 44 kommuner. Till att börja med gjordes ett bekvämlighetsurval: kommunen skulle ligga i samma län som Kommun 1 för att minska restiden och resursåtgången. Då återstod åtta huvudmän. Den kommun som först ställde upp är den som deltar i studien, och kallas för Kommun 2. Jag har valt att göra de deltagande kommunerna anonyma. Jag bedömde att det skulle vara mer troligt att en kommun som fått kritik från Skolinspektionen skulle ställa upp om de fick vara anonyma. Som framgick ovan är det långt mer vanligt att få kritik på kvalitetsarbetet än att inte få det. Därför är det mer riktigt att beskriva Kommun 1 som ytterlighetsfall och Kommun 2 som normalfall även om det var principen om ytterlighetsfall som vägledde urvalet.

Jag har utgått från att föreställningarna om kvalitet som återfinns hos båda huvudmännen kan ge en fingervisning om vilka kvalitetsföreställningar som utgör kärnan i det systematiska kvalitetsarbetet. Samtidigt är det vanskligt att på förhand uttala sig om hur väl studiens resultat återspeglar andra huvudmän och skolors kvalitetsarbete. I en diskussion om generalisering i kvalitativa studier lyfter Larsson (2009:34) fram att möjligheten till generalisering inte bara är en fråga för studenten eller forskaren, utan också ligger i betraktarens ögon. Följande citat tydliggör resonemanget:

The line of reasoning here is that generalization is an act, which is completed when someone can make sense of situations or processes or other phenomena with the help of the interpretations, which emanate from research texts.

För att göra det möjligt för studiens läsare att värdera huruvida resultaten kan säga något om kvalitetsföreställningar i andra skolor, hos andra huvudmän eller i andra sektorer har jag försökt ge en tydlig beskrivning av såväl kvalitetsarbete som kontext i de båda kommunerna.

4.4 Tillvägagångssätt för att besvara studiens frågeställningar

När jag gjort urvalet av huvudmän behövde jag bestämma hur jag skulle gå tillväga för att få svar på studiens frågeställningar. Enligt Bacchis (2009:2f) teori kan underliggande föreställningar utläsas ur själva utformningen av policys. Därför valde jag att i ett första steg undersöka det systematiska kvalitetsarbetets utformning i de två kommunerna, för att i ett andra steg besvara frågeställningarna genom en analys av vilka problem arbetet är tänkt att lösa samt vilka föreställningar som ligger till grund för arbetets utformning. I det följande beskrivs hur undersökningen och analysen gått till.

4.4.1 Steg 1: Undersökning av det systematiska kvalitetsarbetets utformning

Ingen av de deltagande kommunerna hade policy- eller styrdokument som gav en heltäckande bild av kvalitetsarbetets utformning. Intervjuer i kombination med dokumentstudier ansågs därför vara de lämpligaste tillvägagångssätten för att undersöka hur det systematiska kvalitetsarbetet fungerar. Skollagen slår fast att kvalitetsarbetet ska vara en kontinuerlig process, vilket gör att arbetets utformning inte är hugget i sten. Enligt Bacchis (2009:5) teori är föreställningar om verkligheten en faktor som påverkar utformningen av policys. I syfte att visa föreställningar som kan påverka den framtida utformningen av kvalitetsarbetet har intervjupersonernas föreställningar om kvalitet och systematiskt kvalitetsarbete också varit föremål för undersökning. Föreställningarna ska inte betraktas som ett facit för hur det framtida kvalitetsarbetet kommer utformas, utan snarare som en indikation på hur det kan komma att se ut.

4.4.1.1 *Urval av intervjupersoner*

För att få en djup bild av arbetets utformning var min ambition att intervjua det systematiska kvalitetsarbetets nyckelaktörer, d.v.s. de aktörer som påverkat utformningen av arbetet (jfr Esaiasson m.fl. 2012:258). Enligt lag ska huvudmän och rektorer ansvara för kvalitetsarbetet,

därför bedömdes det nödvändigt att täcka in dessa grupper. Skollagen säger inte hur ansvarsfördelningen på huvudmannanivå ser ut mellan politiker och tjänstemän. Lagen slår dock fast att de nationella målen ska ligga i fokus för kvalitetsarbetet och eventuella kommunspecifika mål omnämns inte uttryckligen. Jag började därför med att intervjua tjänstemannasidan, närmare bestämt respektive kommuns förvaltningschef inom utbildningsområdet. I Kommun 1 intervjuades även utbildningsförvaltningens utvecklingsledare, eftersom förvaltningschefen framhöll att hon spelar en nyckelroll i kvalitetsarbetet. Vid intervjuerna med tjänstemännen i de båda kommunerna framkom det att förvaltningen spelar en betydligt mer framträdande roll i kvalitetsarbetet varför jag valde bort att intervjua politiker.

En rektor i vardera kommun har intervjuats. Med hänvisning till diskussionen om ytterlighetsfall är rektorn i Kommun 1 ansvarig för en skola som inte fått kritik från Skolinspektionen för det systematiska kvalitetsarbetet, medan rektorn i Kommun 2 arbetar på en skola som fått kritik. Enligt rektorn i Kommun 1 spelar lärarna på skolan en aktiv roll i kvalitetsarbetet, därför intervjuades två lärare på skolan. I Kommun 2 menade tjänstemannen och rektorn att det systematiska kvalitetsarbetet var i sin linda och därför inte var förankrat bland lärare. De uttryckte dessutom en önskan om att jag inte skulle kontakta lärare med hänvisning till hög arbetsbelastning. Det gjorde att jag avstod från att intervjua lärare i Kommun 2. Eftersom lärarna sades spela en mindre aktiv roll i denna kommun tror jag att de formella strukturerna för kvalitetsarbetet ändå har gått att kartlägga. Däremot kan jag ha missat tankar och idéer om kvalitet som kan påverka det framtida kvalitetsarbetet. Det här utgör ett validitetsproblem och jag menar att studiens resultat hade blivit mer tillförlitligt om den innefattat röster från lärare i Kommun 2. Skolpersonalen som deltar i studien arbetar på skolor med elever i olika åldrar. På skolan i Kommun 1 går elever från förskoleklass till årskurs 6, medan eleverna på skolan i Kommun 2 går i årskurs 7-9. Det är tänkbart att föreställningar om kvalitet i skolan ser olika ut beroende på hur gamla eleverna är. Om så är fallet kan jag ha hittat färre beröringspunkter i föreställningarna om kvalitet än om jag pratat med personal som arbetar med elever i samma åldrar. Å ena sidan kan det utgöra ett validitetsproblem då jag kan ha missat vissa gemensamma föreställningar om kvalitet. Å andra sidan kan likheterna i föreställningarna om kvalitet som återfinns tillskrivas något större vikt eftersom de är gemensamma trots att eleverna är i olika åldrar, vilket kan stärka studiens validitet.

4.4.1.2 Genomförande av intervjuer

Intervjuerna utgick från en intervjuguide (se Bilaga 1) där den ena delen består av frågor om kvalitetsarbetets utformning och syfte och den andra delen av frågor om intervjupersonernas

tankar om kvalitet och kvalitetsarbete i skolan. Eftersom jag på förhand inte visste hur kvalitetsarbetet var utformat har jag ställt många frågor som rör de specifika aktiviteterna i respektive kommun. Intervjuguiden har därför fungerat mer som en ram än som ett strikt frågeformulär.

Den del av intervjuerna som berörde kvalitetsarbetets *nuvarande utformning* kan liknas vid informantintervjuer där jag bad respondenterna berätta hur arbetet går till och vad de olika aktiviteterna syftar till. Eftersom lagen säger att kvalitetsarbetet ska bestå av dokumentation och utvecklingsinsatser har dessa områden efterfrågats särskilt. En utmaning var att förstå hur kvalitetsarbetet hängde ihop och ställa relevanta följdfrågor när jag inte förstod eller ville veta mer. För att vara förberedd hade jag studerat dokument på kommunernas hemsidor som utifrån min förståelse hade koppling till det systematiska kvalitetsarbetet. Det gjorde att jag kunde ställa mer initierade frågor och förhoppningsvis fick en god förståelse för arbetets utformning. För att få reda på vilka *föreställningar* som kan påverka det framtida kvalitetsarbetet bad jag intervjupersonerna resonera kring vad kvalitet i skolan betyder för dem. Jag bad dem också beskriva vilka områden de skulle vilja satsa på för att utveckla kvaliteten och vilka effekter de tror att det systematiska kvalitetsarbetet kan få. För att få en bild av hur troligt det är att dessa intervjupersoners föreställningar kommer få genomslag frågade jag även hur de upplevde möjligheten till att påverka kvalitetsarbetet. Denna del av intervjuerna kan liknas vid en kvalitativ intervju som enligt Kvale och Brinkmann (2009:19) är ”en intervju vars syfte är att erhålla beskrivningar av den intervjuades livsvärld i syfte att tolka innebörden av de beskrivna fenomenen”.

Intervjuerna inleddes med att jag berättade om studien och försäkrade mig om att jag kunde spela in samtalen. Samtliga intervjuer har spelats in och transkriberats. Det hade varit svårt att hålla all information i minnet eller bara förlita mig på stödanteckningar, därför upplever jag att inspelningen har varit avgörande för att förstå hur kommunernas kvalitetsarbete hänger samman. Transkriberingen gav mig möjlighet att läsa igenom intervju svaren flera gånger och fundera över hur respondenternas resonemang kunde tolkas med avseende på kvalitetsbegreppet. Jag menar att transkriberingen på så vis har bidragit till att göra studien mer tillförlitlig än om jag inte skrivit ned de inspelade intervjuerna.

4.4.1.3 *Urval och användning av dokument*

Urvalsprincipen för dokumenten som studerats var att de skulle innehålla beskrivningar av hur det systematiska kvalitetsarbetet fungerar. Dokumenten som använts innefattar exempelvis

flödesscheman, förvaltningarnas eller rektorernas sammanställningar av information som inhämtats i kvalitetsarbetet, enkäter eller beskrivningar av utvecklingsåtgärder. En fullständig förteckning över studerade dokument återfinns i källförteckningen. Dokumenten har fungerat som ett komplement till intervjuerna för att förstå det systematiska kvalitetsarbetets utformning. Att studera dokumenten har fungerat ungefär som att ställa följdfrågor: om intervjupersonerna uppgav att de deltar i Matematiklyftet har dokument från Skolverket använts för att förstå satsningens syfte och innehåll, om kommunen genomfört elevenkäter har jag studerat frågorna i dessa enkäter för att förstå vad de handlar om o.s.v.¹⁶

Det första steget i studien har alltså bestått av en undersökning av de två kommunernas systematiska kvalitetsarbete och intervjupersonernas uppfattningar med avseende på kvalitet och kvalitetsarbete. Undersökningen har genomförts med hjälp av intervjuer och dokumentstudier och resultatet presenteras i kapitel 5.

4.4.2 Steg 2: Analys av det systematiska kvalitetsarbetets utformning i syfte att besvara studiens frågeställningar

Enligt Bacchis (2009:2f) teori kan underliggande föreställningar utläsas ur själva utformningen av policys. I undersökningens andra steg försöker jag, i enlighet med Bacchis teori, utläsa vilka föreställningar som finns inbäddade i utformningen av kommunernas systematiska kvalitetsarbete samt i intervjupersonernas resonemang. Syftet med analysen, som redovisas i kapitel 6, är således att besvara studiens frågeställningar.

Den *första frågeställningen* har utformats med inspiration från den första frågan i Bacchis WPR-metod och handlar om vilka problem det systematiska kvalitetsarbetet ska lösa. För att besvara frågan har jag försökt förstå vilka förhållanden som det systematiska kvalitetsarbetet ska förändra och det är dessa förhållanden som jag tolkat som problemen som ska lösas (jfr Bacchi 2009:xi). Om kommunerna exempelvis samlar in information om elevernas ämneskunskaper och har sjuksatt utvecklingsinsatser för att förbättra dessa, tolkar jag det som att elevernas ämneskunskaper betraktas som ett problematiskt tillstånd som det systematiska kvalitetsarbetet ska lösa.

¹⁶När utformningen av kommunernas kvalitetsarbete beskrivs refererar jag inte till de kommunala dokumenten i löpande text. Dokumenten har tillsammans med intervjuerna gett en bild av hur det systematiska kvalitetsarbetet fungerar, men eftersom det är själva utformningen eller strukturerna för det systematiska kvalitetsarbetet som ligger i fokus för analysen ansåg jag att det inte skulle fylla någon funktion att hänvisa till dokumenten, speciellt inte eftersom jag valt att göra de deltagande kommunerna anonyma.

Studiens *andra frågeställning* har utformats med inspiration från den andra frågan i Bacchis modell, och handlar om vilka föreställningar om kvalitet som finns inbäddade i de problemkonstruktioner som kommunernas systematiska kvalitetsarbete ger upphov till. För att besvara frågan har analysverktyget, som presenterades i föregående kapitel, varit till hjälp. Jag har utgått från utformningen av kvalitetsarbetet samt från intervjupersonernas resonemang och för respektive kvalitetskategori ställt frågan ”Finns denna förståelse av kvalitet inbäddat i kvalitetsarbetet eller i intervjupersonernas tankegångar?”. Som nämdes i teorikapitlet har jag försökt bedöma hur stort utrymme de olika förståelserna av kvalitetsbegreppet får i förhållande till varandra. Jag har också varit öppen för att hitta föreställningar om kvalitet som analysverktyget inte täcker in.

4.5 Diskussion om studiens kvalitet

En utmaning i genomförandet av studien har varit att förstå vad som räknas som systematiskt kvalitetsarbete. Innan det första kommunbesöket var min föreställning att kvalitetsarbetet var en mer avgränsad företeelse än det visade sig vara. Ibland uppstod situationer där intervjupersonerna efterhand pekade på olika företeelser i verksamheterna som kanske inte omnämndes systematiskt kvalitetsarbete men som ansågs förbättra verksamhetens kvalitet. I resultatframställningen har jag valt att ta med de aktiviteter som utifrån min förståelse är en del av de formella kvalitetssäkringssystem som huvudmännen och rektorerna byggt upp. Informella samtal med kollegor är ett exempel på aktiviteter som jag inte tagit med i beskrivningen eftersom de inte ingår i dessa system. Om jag inte lyckats förstå vilka delar som faktiskt ingår i det systematiska kvalitetsarbetet har studien ett validitetsproblem.

Som nämdes i teorikapitlet menar Bacchi (2009:19; 44ff) att analyser av vilka föreställningar som ligger till grund för policys alltid begränsas av den egna verklighetsuppfattningen. I teorikapitlet lyfte jag fram att analysverktyget har använts för att undvika att analys och slutsatser ska färgas för mycket av min egen förförståelse. För att göra det möjligt att följa hur analysen gått till har jag valt att dela upp nästkommande kapitel i ett *resultatkapitel*, där utformningen av kommunernas kvalitetsarbete och intervjupersonernas uppfattningar presenteras, och ett *analyskapitel* där studiens frågeställningar besvaras. Ett alternativt tillvägagångssätt hade varit att baka in presentationen av kvalitetsarbetet och intervjupersonernas uppfattningar i analysdelen, men detta valdes bort eftersom jag vill vara tydlig med hur analysen gått till samt för att öppna upp för andra tolkningar av studiens resultat.

5 Resultat

I det här kapitlet beskrivs hur kommunernas systematiska kvalitetsarbete är utformat. Intervjupersonernas tankar om vad kvalitet i skolan betyder samt deras syn på det systematiska kvalitetsarbetet beskrivs också. Kapitlet avslutas med en jämförelse kommunerna emellan. I nästa kapitel försöker jag ”locka ut” problemkonstruktionerna och de underliggande föreställningarna om kvalitet som finns inbäddade i det systematiska kvalitetsarbetet samt i intervjupersonernas resonemang.

5.1 Systematiskt kvalitetsarbete i Kommun 1

I Kommun 1 bor det drygt 9 000 personer. För skolverksamheten ansvarar en utbildningsnämnd med tillhörande förvaltning. I kommunen finns sju skolor för elever från förskoleklass till årskurs 6. En av skolorna ligger i kommunens tätort och har ungefär 300 elever, medan resten av skolorna ligger utanför tätorten och har ungefär 30-100 elever. I kommunen finns en skola för elever i årskurs 7-9 med ungefär 300 elever och en gymnasieskola med ungefär 250 elever. Det finns inga skolor med enskilda huvudmän i kommunen.

I enlighet med skollagens formuleringar bedrivs det systematiska kvalitetsarbetet i Kommun 1 på både förvaltningsnivå och på skolnivå. På huvudmannanivån ansvarar utbildningsförvaltningens chef samt en utvecklingsledare för det systematiska kvalitetsarbetet. Förvaltningschefen har haft sitt arbete i fyra år och utvecklingsledaren i drygt fyra år. Förvaltningschefen har det övergripande ansvaret för verksamheten, medan utvecklingsledarens arbete är något mer renodlat med inriktning på det systematiska kvalitetsarbetet. Förvaltningschefen, utvecklingsledaren, rektorerna och förskolecheferna utgör ledningsgruppen för kommunens skolverksamhet. Vid Skolinspektionens regelbundna tillsyn år 2012 fick kommunen inga anmärkningar på det systematiska kvalitetsarbetet.

Förvaltningschefen och utvecklingsledaren beskriver den nya skollagen som startskottet på kommunens nuvarande kvalitetsarbete. Den största förändringen som de nya bestämmelserna om

kvalitetsarbete fört med sig är enligt utvecklingschefen att större vikt läggs vid analys av orsaker till skolverksamhetens kvalitet. Så här beskriver hon det:

Det som skedde tidigare var ju att man tittade på resultaten i exempelvis nationella prov och man tittade på betygsresultat, men det var rapporten som var det slutgiltiga. Det som saknades var en analys av varför det blivit som det blivit (...) Men det här arbetet innebär ju att jag träffar rektorerna för att diskutera resultaten och då får vi ju en diskussion om orsaker.

5.1.1 Kommunövergripande arbete

5.1.1.1 Resultatuppföljning och analys

Det första som sattes i det systematiska kvalitetsarbetet i Kommun 1 var ett system för att samla in och analysera elevernas kunskapsresultat. För elever från och med årskurs 6 handlar det om betyg och för de yngre eleverna handlar det om lärarnas uppskattningar av måluppfyllelse i respektive ämne¹⁷. Resultaten på de nationella proven kartläggs också. Enligt förvaltningschefen är det övergripande syftet med systemet att värna likvärdigheten mellan skolorna i kommunen. Genom att skolornas resultat synliggörs och jämförs kan förvaltningen vidta åtgärder om någon skola halkar efter med avseende på ämneskunskaperna.

Rektorerna i kommunen ska samla in alla elevers kunskapsresultat, varje termin, i samtliga ämnen. Därefter ska rektorn diskutera och analysera resultaten tillsammans med lärarlaget på skolan. Förvaltningschefen uppger att respektive rektor själva får avgöra de mer precisa formerna för diskussion och analys. Förvaltningen samlar i sin tur in kunskapsresultaten varje termin i alla ämnen, men begränsat till eleverna i årskurs 3, 6, 8 och 9. Resultaten diskuteras sedan i ledningsgruppen. Enligt utvecklingschefen är syftet med diskussionerna att analysera vad resultaten kan bero på, att komma fram till vilka kommunövergripande insatser som behöver göras för att förbättra resultaten samt att rektorerna ska få inblick i varandras arbete. Utvecklingschefen menar att goda exempel på kvalitetsarbete på skolnivå kan spridas genom diskussionerna i ledningsgruppen. Informationen som förvaltningen samlar in från skolorna sammanställs även i en så kallad måluppfyllelse rapport som lämnas till politikerna i barn- och utbildningsnämnden. Enligt förvaltningschefen är syftet med detta att politikerna ska kunna ta

¹⁷ I läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr11) finns det kunskapskrav i svenska, matematik samt NO- och SO-blocken för elever i årskurs 3. I övriga ämnen finns kunskapskrav för första gången i årskurs 6 och därefter i årskurs 9. När lärarna i Kommun 1 gör skattningar av måluppfyllelsen görs de i förhållande till dessa kunskapskrav. Följande exempel kan tydliggöra hur skattningen går till: För en elev i årskurs 1 gör läraren en bedömning av huruvida eleven kommer leva upp till kraven i årskurs 3 i svenska, matematik samt NO- och SO-blocken. För övriga ämnen bedömer läraren huruvida eleven kommer leva upp till kunskapskraven i årskurs 6.

ansvar för elevernas resultat och exempelvis kunna rikta resurser till ämnen där eleverna uppvisar låg måluppfyllelse.

5.1.1.2 *Elevenkät*

I kommunen genomförs också en elevenkät som en del av det systematiska kvalitetsarbetet. I enkäten kartläggs elevernas trygghet, trivsel och vetskap om hur de ligger till och vilka krav som ställs i de olika ämnena. Det är utvecklingschefen som utformat enkäten, men ledningsgruppen och lärarnas fackliga företrädare har fungerat som remissinstanser som fått komma med synpunkter på frågorna innan dess slutgiltiga utformning avgjordes. En del av frågorna som ställs i enkäten är utformade av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och ingår i det som kallas för Öppna jämförelser av grundskolor (SKL 2014a)¹⁸. Förvaltningens enkät delas ut varje år till elever i årskurs 5 och 8. Resultaten sammanställs på liknande sätt som i fallet med måluppfyllelse rapporten. Enkätsvaren diskuteras och analyseras på ledningsgruppsnivå och redovisas till de kommunala skolpolitikerna. Syftet med ledningsgruppens diskussion och redovisningen till den politiska nivån är, enligt utvecklingschefen, detsamma som i fallet med elevernas kunskapsresultat. Utvecklingschefen beskriver enkäten som ett sätt att fånga in skolornas likabehandlingsarbete ur elevernas perspektiv. Både förvaltningschefen, utvecklingsledaren och den intervjuade rektorn upplever att värdegrundsfrågor och frågor om likabehandling får utrymme i ledningsgruppens diskussioner. Så här resonerar utvecklingsledaren:

Vi försöker ju vrida det till att det ska vara just det, att ha en bredare diskussion än att det bara ska handla om betyg, och jag tycker att i vår ledningsgrupp finns det en sådan vilja, det är ingen som snävar in på det sättet att det bara handlar om betygen.

5.1.1.3 *Föräldraenkät*

Förvaltningen planerar även en enkät för vårdnadshavarna. Frågorna kommer handla om vad vårdnadshavarna anser är viktigast med avseende på det egna barnets skolgång, hur de uppfattar tillgången till information från skolan, hur de uppfattar det egna barnets trygghet, trivsel och kunskapsnivå samt om de tror att eleverna blir bemötta på ett likvärdigt sätt. Tanken är att enkätsvaren ska hanteras på samma sätt som elevenkäterna.

¹⁸ Genom de öppna jämförelserna jämför och rangordnar SKL skolverksamheten hos de deltagande kommunerna genom ett antal indikatorer. I de öppna jämförelserna för grundskolan ingår indikatorer som ska visa hur eleverna mår och hur de uppfattar sin skolsituation. Dessa indikatorer kartläggs genom en elevenkät och frågorna i denna enkät utgör en del av elevenkäten i Kommun 1. (SKL 2014a). Öppna jämförelser genomförs även för andra kommunala- och landstingskommunala sektorer eller angelägenheter bl.a. hälso- och sjukvård, socialtjänst och företagsklimat. SKL beskriver syftet med jämförelserna på följande vis: ”Syftet med Öppna jämförelser är att stimulera landsting och kommuner att analysera sin verksamhet, lära av varandra, förbättra kvaliteten och effektivisera verksamheten” (SKL2014b).

5.1.1.4 Kommunövergripande utvecklingsåtgärder

På ledningsgruppsnivå har det fattats beslut om att alla skolor ska satsa på att förbättra resultaten i engelska. Enligt förvaltningschefen berodde beslutet på att kommunens elever haft svårt att nå godkända resultat i ämnet, något som framkommit genom insamlingen av kunskapsresultat. Exempel på åtgärder som vidtagits för att direkt eller indirekt förbättra resultaten i engelska är:

- förstärkt stöd i modersmålsundervisning,
- att specialpedagogerna ska arbeta fram gemensamma rutiner för kartläggning av elevers läsförståelse
- ökad undervisningstid i engelska för elever som riskerar att inte nå målen
- att elevens val för åk. 7-9 används till antingen engelska, svenska eller matematik
- kompetensutvecklingsinsatser för engelsklärare
- ansökan om statsbidrag för förstelärare¹⁹ med inriktning mot engelska.

Ytterligare en kommunövergripande insats som är en del av det systematiska kvalitetsarbetet är en kompetensutveckling om inkludering som ordnas i samarbete med Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). Kompetensutvecklingen består av föreläsningar som syftar till att ge pedagogerna verktyg att utveckla undervisningen så att alla elever, även de med särskilda behov, kan delta. Så här beskriver utvecklingsledaren satsningen:

Den pågående kompetenssatsningen om inkludering handlar om att alla barn hör till klassrummet och ska få sitt lärande tillgododet i klassrummet och om hur lärarna kan skriva till deras undervisning så att det fungerar så att ingen exkluderas för att den är en sådan som inte förstår och därför tas ut utanför klassrummet.

5.1.2 Systematiskt kvalitetsarbete på en skola i Kommun 1

Det systematiska kvalitetsarbetet på skolan består enligt rektorn dels av att elevernas kunskapsresultat varje termin samlas in och analyseras, dels av arbetet med likabehandlingsplanen. På skolan finns även en utvecklingsgrupp där lärare träffas för att diskutera skolutveckling. En av de intervjuade lärarna beskriver gruppens arbete på följande vis:

Det kan beskrivas som ett forum där man diskuterar förändringar och även planeringsfrågor. Man lägger en sak man vill diskutera på bordet och pratar om 'Vad anser vi om det här, och vilka vägar kan man gå?'. Vi är ju en så pass liten enhet så mycket förankras ju med personalen på våra gemensamma möten genom att berätta vad vi diskuterat och bolla det vi diskuterat. Men vi har inte alls någon beslutande funktion det kan jag inte tycka. (Lärare 1)

¹⁹ Förstelärare är ett karriärsteg för lärare som huvudmän från och med den 1 juli 2013 kan få statsbidrag för att inrätta. Statsbidraget ska gå till löneökning för läraren (2012/13:UbU15).

Lärare 1 arbetar tio procent av sin tid som utvecklingslärare. Tjänsten är ny sedan en termin tillbaka och innebär att hon är handledare till nyutexaminerade lärare samt att hon ska fungera som ett stöd för rektorn i arbetet med att utveckla verksamhetens kvalitet. Läraren uppger att de ännu inte hittat formen för den kvalitetsutvecklande delen av tjänsten, men att den hittills bestått av diskussioner med rektorn om elevernas kunskapsresultat och hur dessa kan förbättras men också om hur värdegrundsarbetet kan utvecklas.

5.1.2.1 *Resultatuppföljning och analys*

På skolan rapporterar lärarna in elevernas resultat varje termin i respektive ämne till rektorn. Rektorn följer även resultaten i de nationella proven.²⁰ På arbetsplatsträffar diskuterar lärarna och rektorn resultaten och analyserar dess tänkbara orsaker. Rektorn talar om att hon tidigare år haft med ett formulär där lärarna fyllt i vilka områden de upplevt att det skett en positiv respektive negativ utveckling och vad de tror att utvecklingen beror på. Förra året valde rektorn att inte ha med denna del. Så här motiverar hon valet:

Jag kände att det blev slentrianmässiga beskrivningar. Utvecklingen hade nästan alltid varit positiv och om det inte varit det då var det alltid resurser, och ja, man nämnde saker som ligger utanför en själv och det blev lätt att hitta klyschor i orsaker till att det gick bra eller dåligt. Om det går dåligt är det på grund av för stora klasser och det blir ju inte framkomliga saker som kan säga varför det gått dåligt, det är inget svar som vi kan leverera.

Diskussionerna om elevernas kunskapsresultat handlar enligt rektorn främst om svenska, matematik och engelska. Rektorn tror att det kan bero på att det finns en tradition av att diskutera resultaten i dessa ämnen. De intervjuade lärarna delar rektorns uppfattning. Så här beskriver de deras upplevelse:

När vi pratar om att utveckla verksamheten snackar vi väldigt mycket om kunskapskraven.
(Lärare 1)

Och då är ju kärnämnen, svenska, matte och engelska som är det tyngsta hela tiden. Och kanske är det de viktigaste ämnena. Musik pratar vi till exempel aldrig om. Man pratar aldrig om de estetiska ämnena överhuvudtaget (Lärare 2)

5.1.2.2 *Likabehandlingsplan*

Likabehandlingsplanen upprättas i enlighet med skollagens och diskrimineringslagens formuleringar varje år. Planen innehåller en utvärdering av föregående års arbete och en

²⁰ För eleverna i årskurs 6 samlas betygen in och för de yngre eleverna gör lärarna en bedömning av huruvida kunskapskraven uppnås eller kommer att uppnås i årskurs 6.

beskrivning av arbetet som ska genomföras det kommande året i syfte att främja likabehandling och motverka kränkande behandling. Det är rektorn på skolan som författar planen, men lärarna och eleverna är med och bestämmer vad som ska ingå. Den senast upprättade likabehandlingsplanen hade som mål att få till en bättre stämning i omklädningsrummen och på skolans fotbollsplan. Åtgärder som vidtagits till följd av arbetet med likabehandlingsplanen är exempelvis att det alltid finns rastvakter som rör sig bland eleverna på skolgården, att eleverna gör aktiviteter i trygghetsgrupper där de olika årskullarna blandas och att elevens sociala situation diskuteras på utvecklingssamtalen.

De intervjuade lärarna menar att diskussionen om likabehandling och annat värdegrundsarbete är levande på skolnivå, men de upplever att den inte fångas upp av förvaltningen. I följande citat beskriver Lärare 1 hur hon upplever det:

Det som efterfrågas från förvaltningen har en tyngdpunkt på ämneskunskaper. Ju längre upp i hierarkin man kommer desto mer siffror blir det, och desto längre ifrån verkligheten kommer man kan man säga. Och jag kan känna 'Var är vi i det här?'. Jag hittar det inte. Man kan ju knappt hitta eleven och undervisningen. Men det är ju där vi lever, men det syns inte. Det blir så långt ifrån. Men det kanske inte är så konstigt för de har nog inte verktygen att fråga efter de mjukare värdena som klassrumsklimatet, tryggheten och trivseln för de kan ju inte sitta och läsa en berättelse från var och en av oss. Sånt kommer upp på personalmöten och på utvecklingssamtal men det känns som att det stannar på skolan.

5.1.2.3 Utvecklingsatsning på skolan

Skolan har valt att satsa särskilt på matematikämnet genom att vara med i Skolverkets fortbildning Matematiklyftet. Skolverket (2014a) beskriver satsningen på följande vis:

Matematiklyftet är en didaktisk fortbildning för lärare som undervisar i matematik. Den har sin utgångspunkt i kollegialt lärande där lärare, med stöd av matematikhandledare, tillsammans utvecklar undervisningen. Syftet med Matematiklyftet är att öka elevers måluppfyllelse i matematik genom att stärka och utveckla undervisningens kvalitet.

Inom ramen för fortbildningen fördjupar sig de deltagande lärarna i nya sätt att bedriva matematikundervisning. Metoderna diskuteras gemensamt och prövas sedan i det egna klassrummet. Därefter sker en kollegial träff där erfarenheterna från klassrummen diskuteras och värderas. (Skolverket 2014a). Beslutet att delta i fortbildningen fattades av rektorn och utvecklingschefen och förankrades i efterhand i lärarlaget. Informationen från lärarnas resultatuppföljning låg enligt rektorn inte till grund för beslutet att delta, vilket framgår av följande citat:

Det skedde lite bakvägen, vi tyckte det var synd att inte söka så utvecklingsledaren sökte för oss och en annan skola. Sen fick jag smyga in det lite, för det var inte riktigt väl förankrat utan jag fick säga att 'Oj vad kul, nu har vi kommit med i matematiklyftet'. Så det fanns en viss tveksamhet att 'Ska vi verkligen göra det? Och så här mycket?' och så, och vi hade väl egentligen velat ha ett engelsklyft, men nu blev det ett matematiklyft.

5.1.3 Uppfattningar om kvalitet och systematiskt kvalitetsarbete

Enligt Bacchis (2009) teori påverkar uppfattningar om samhällsliga företeelser utformningen av policys. I detta avsnitt beskrivs intervjupersonernas uppfattningar om vad kvalitet i skolan handlar om samt tankar om det systematiska kvalitetsarbetet, i syfte att ge en bild av föreställningar som kan påverka det framtida kvalitetsarbetet.

5.1.3.1 Hur tolkas kvalitetsbegreppet?

Intervjupersonerna lyfter fram både elevernas utveckling, ämneskunskaper, trygghet och trivsel som kännetecken för en skola med kvalitet. Nedanstående citat visar hur tre av intervjupersonerna resonerar kring vad kvalitet i skolan betyder för dem:

Kvalitet för mig är när man erbjuder och låter barn och elever ta del av den goda undervisning och det goda sammanhang förskolan och skolan ska erbjuda. Att alla elever upplever att det är en bra plats att vara på, att man växer som människa, att få uppleva att man är med och berikar andra och att andra berikar en själv. Och att man dessutom får den hjälp och stöd man behöver för att klara kunskapsutvecklingen. (Förvaltningschef)

I första hand kommer nog ändå att eleverna är trygga och har en trivsel när man går till skolan. Jag kan inte hjälpa att jag tycker det, för utan det kommer man ingenstans. Att du går dit och att det är lugnt. (Rektor)

God kvalitet är mycket att det är trygghet och ett gott klassrumsklimat. Att lusten att lära fortfarande finns och att eleven känner ansvar och tar ansvar. Och självklart kunskapskraven också, absolut. (Lärare 2)

Samtliga intervjupersoner uppger att de för att öka kvaliteten vill satsa mer på kollegialt lärande och på fler lärare eller mindre barngrupper. Den intervjuade rektorn uppger att hon skulle vilja satsa mer på den fysiska miljön på skolan. En av de intervjuade lärarna vill satsa mer på studiebesök och bild- och slöjdmaterial. Den andra läraren lyfter fram att hon skulle vilja få mer tid att göra undervisningen intressant och få möjlighet till att gå in djupt i några kunskapsområden, istället för att hinna med att beröra så mycket som möjligt.

5.1.3.2 *Föreställningar om kvalitetsarbetets effekter*

Gemensamt för förvaltningschefen, utvecklingsledaren och rektorn är att de är positivt inställda till det systematiska kvalitetsarbetets effekter. De tror att kvalitetsarbetet kan leda till att förbättra kvaliteten i skolan, utifrån deras uppfattning av begreppet. Dessa intervjupersoner menar att det systematiska kvalitetsarbetet kan bidra till ökad likvärdighet eftersom det synliggör alla elevers resultat. Därtill lyfter de fram att kvalitetsarbetet kan leda till att skolverksamhetens ansvar för elevernas resultat tydliggörs eftersom analysledet ska handla om att hitta vad den egna verksamheten kan göra för att förbättra resultaten. Utvecklingsledaren menar att kvalitetsarbetets systematisering kan göra att alla i skolan aktivt arbetar med kvalitetsutveckling, och att kvalitetsarbetet därmed inte blir avhängigt enskilda individers engagemang. Förvaltningschefen och utvecklingsledaren tror att analysledet kan bidra till att skolorna arbetar utifrån en vetenskaplig grund, vilket kan beläggas med följande citat:

Jag tror att det systematiska kvalitetsarbetet och analysen också lägger grunden för en vetenskaplighet, att skolan ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Om man inte bedrev ett sådant arbete finns en risk för många personliga tyckanden om vad som orsakar resultaten, och inte så mycket professionella bedömningar. (Förvaltningschef)

De intervjuade lärarna är, som jag tolkar det, delvis positivt inställda till det systematiska kvalitetsarbetets effekter. De tror att arbetet kan ge en god överblick över elevernas ämneskunskaper och därmed förhindra att någon elevs utveckling glöms bort. Som citatet nedan visar tror lärarna däremot inte att kvalitetsarbetet är lika verkningsfullt för att arbeta med värdegrundsfrågor:

Många av de mjuka sakerna som jag tänker på som ett gott klassrumsklimat, att barnen känner sig trygga när de kommer hit, alltså det kanske indirekt kan synas genom måluppfyllelse. Men jag tror att sånt är svårt att mäta och visa i siffror på samma sätt. (Lärare 2)

5.1.3.3 *Hur upplevs möjligheten att påverka det systematiska kvalitetsarbetet?*

Både förvaltningschefen, utvecklingsledaren och rektorn upplever sig ha möjlighet att påverka det systematiska kvalitetsarbetets inriktning. De intervjuade lärarna skiljer sig något från de andra intervjupersonerna eftersom de, som jag tolkar det, uppfattar möjligheten att påverka kvalitetsarbetet som synonymt med att inte bli motarbetad när de kommer med förslag. Lärarna lyfter fram att de i teorin har möjlighet att påverka kvalitetsarbetet, men att tidsbrist ofta gör det svårt att hinna med i praktiken. Så här beskriver de det:

Det är hela tiden så att arbetsbördan, det dagliga jobbet, det kommer först. Att utveckla och diskutera nya saker är något man som oftast inte orkar eller hinner lägga ner tid på. (Lärare 2)

Jag känner att det finns en öppenhet, absolut, om man har idéer. Jag har aldrig känt mig motarbetad. Men vi är så styrda av allt som ska rymmas i vår undervisning och alla kunskapskrav som man behöver leva upp till. Om någon kommer med en idé kan ju inte den personen rikta in sig helt och hållet på det, för vi ska ju klara och hinna lära ut allt som läroplanen föreskriver. Så det är nog det som sätter stopp för det kan jag tycka. Tid och ork. (Lärare 1)

5.2 Systematiskt kvalitetsarbete i Kommun 2

I Kommun 2 bor det ungefär 10 000 personer. I kommunen finns inga facknämnder, istället är det är kommunstyrelsen som ansvarar för skolverksamheten. För beredningen av utbildningsfrågor ansvarar ett välfärdsutskott. I kommunen finns sex grundskolor. Fem av skolorna har elever från förskoleklass till årskurs 6, två av dessa ligger i kommunens centralort och har ungefär 150 respektive 220 elever. Resterande skolor har ungefär 80-150 elever. En av kommunens skolor har elever i årskurs 7-9. Skolan ligger i centralorten och har ungefär 320 elever. I kommunen finns inga grundskolor med fristående huvudmän. De flesta eleverna i kommunen går gymnasiet på andra orter men det finns tre gymnasieskolor i kommunen: en med enskild huvudman, en med landstinget som huvudman och en kommunal gymnasieskola med introduktionsprogrammet och gymnasiesärskola. Kommunen fick kritik för det systematiska kvalitetsarbetet efter Skolinspektionens tillsyn år 2012.

Liksom i Kommun 1 bedrivs kvalitetsarbetet på både förvaltningsnivå och på skolnivå. På förvaltningsnivå ansvarar barn- och utbildningsförvaltningens chef för det systematiska kvalitetsarbetet. Hon har haft sitt arbete i ungefär två år. Dessförinnan hade sju olika personer haft tjänsten under en treårsperiod. Rektorer och förvaltningschefen utgör tillsammans skolverksamhetens ledningsgrupp. Förvaltningschefen menar att det inte förekom något systematiskt kvalitetsarbete på förvaltningsnivå innan Skolinspektionens tillsyn år 2012. Hon menar att rektorerna arbetade med kvalitetsutveckling innan år 2012 men att förvaltningen inte haft något system för att följa varken kvalitet eller kvalitetsarbete på skolorna. Förvaltningschefen upplevde att tillsynen var till hjälp för att se vad som behövde utvecklas i skolorganisationen, vilket hon beskriver på följande vis:

Man kan ju tänka på inspektion på olika sätt och jag väljer att se det som ett utvecklingssamtal. Det sätter fokus på sådant man behöver jobba med och eftersom jag var ny var jag angelägen om att få reda på det (...) Skolinspektionens rapport visade att vi brast i mål- och resultatuppföljningen och i vår måluppfyllelse. Man pekade också på att vi behövde utveckla undervisningen och så pratade man på vissa ställen om värdegrundsarbete, att vi skulle jobba med trygghet och studiero och med likabehandlingsplanerna.

Skolinspektionens besök kan således beskrivas som startskottet för kommunens systematiska kvalitetsarbete på förvaltningsnivå.

5.2.1 Kommunövergripande arbete

5.2.1.1 *Kvalitetsrapport för uppföljning och analys*

Förvaltningschefen uppger att det gemensamma för det systematiska kvalitetsarbetet på skolnivå i kommunen är att rektorerna följer elevernas kunskapsresultat²¹, upprättar likabehandlingsplaner samt ansvarar för att utveckla undervisningen och likabehandlingsarbetet. Rektorerna får själva avgöra de mer precisa formerna för kvalitetsarbetet. Med start nästa höst kommer rektorerna på respektive skola att lämna in en årlig kvalitetsrapport till förvaltningschefen, som ska innefatta en beskrivning av hur det systematiska kvalitetsarbetet fortlöpt på skolorna det gångna året. Rapporten ska vara uppdelad i tre områden som speglar de förbättringsområden som nämndes ovan d.v.s. mål- och resultat, utveckling av undervisningen samt värdegrund med särskilt fokus på arbetet med likabehandlingsplanen. Med avseende på mål och resultat är det elevernas betyg eller omdömen i de individuella utvecklingsplanerna (IUP)²² som ska beskrivas. I Kommun 2 fattar ledningsgruppen beslut om ämnen eller områden som alla skolor i kommunen ska utveckla inom ramen för kvalitetsarbetet. Dessa områden ska enligt förvaltningschefen ges särskilt utrymme i kvalitetsrapporterna. I likhet med förvaltningschefen i Kommun 1 uppger chefen i Kommun 2 att det övergripande syftet med informationsinsamlingen är att värna likvärdigheten mellan skolorna i kommunen. Förvaltningschefen kommer sammanställa rektorernas rapporter och redovisa sammanställningen till politikerna i kommunstyrelsen. Precis som i Kommun 1 menar förvaltningschefen att rapporten kan bidra till att tydliggöra kommunpolitikernas ansvar för elevernas resultat.

²¹ Rektorerna samlar in information om kunskapsresultat genom ett webbaserat verktyg där lärarna matar in elevernas betygsresultat och omdömen i de individuella utvecklingsplanerna (IUP).

²² Enligt 10 kap 13 § skollagen ska elever som inte får betyg en gång per läsår få en skriftlig individuell utvecklingsplan (IUP) i de ämnen eleven undervisas i. Planen ska innehålla både omdömen och skrivelser om vad skolan ska, samt vad eleven och vårdnadshavarna kan, göra för att eleven ska utvecklas så långt som möjligt.

Utifrån det som framkommer i kvalitetsrapporterna ska ledningsgruppen, i likhet med Kommun 1, träffas för att analysera vad kvaliteten i skolorna kan bero på, vilka områden som fortsättningsvis bör ligga i fokus för kommunövergripande utvecklingsåtgärder och hur dessa åtgärder bör utformas. Den intervjuade rektorn beskriver även diskussionerna som ett tillfälle att lära av varandra genom att goda exempel på hur kvalitetsarbete kan bedrivas lyfts fram. Förvaltningschefen framhåller att diskussioner och analys redan äger rum i ledningsgruppen, även om kvalitetsrapporterna inte är på plats ännu. Hon upplever att dessa diskussioner i huvudsak kretsar kring arbetet med att förbättra elevernas kunskapsresultat. Enligt förvaltningschefen är likabehandlingsarbetet mer väletablerat på skolorna, varför detta inte diskuteras lika mycket. Nedanstående citat återger förvaltningschefens beskrivning:

Det är till exempel hur vi jobbar med maten eller hur vi jobbar med språket (...) Och när det handlar om trygghet och likabehandlingsplanen så är det något vi inte har pratat jättemycket om för det ligger så fast i rutinerna i de här verksamheterna så det vet jag att de gör ändå. Men ibland så efterfrågar jag sånt också.

I Kommun 2 har det upphandlats ett webbaserat verktyg för styrning och uppföljning som alla sektorer i kommunen ska kunna använda. För skolornas del kommer verktyget användas som ett stöd i det systematiska kvalitetsarbetet. När ledningsgruppen beslutar om vilka områden som ska ges särskild prioritet i kvalitetsarbetet är det tänkt att målen för dessa områden samt indikatorer på måluppfyllelse ska matas in i systemet. På sikt är tanken att alla elevers betygsresultat eller IUP-omdömen ska finnas tillgängligt i systemet.

5.2.1.2 *Kommunövergripande utvecklingsinsatser*

Ledningsgruppen i Kommun 2 har fattat beslut om att alla skolor ska arbeta med att förbättra resultaten i matematik och svenska innevarande år samt två år framåt. Förvaltningschefen motiverar valet på följande vis:

För matte och svenska höll vi redan på att jobba med och jag och ledningsgruppen tänker inte att vi ska föra in tjugo nya mål utan vi plockar upp det vi håller på med och så mäter vi det.

Hon hänvisar även till PISA-undersökningarna²³ som visat att svenska elevers kunskaper brister i dessa ämnen. Att kommunens elever har uppvisat låg måluppfyllelse i svenska och matematik är enligt den intervjuade rektorn ytterligare en anledning till varför dessa ämnen prioriteras. Rektorn

²³ PISA en internationell studie som undersöker 15-åringars kunskaper och kompetenser i matematik, naturvetenskap och läsförståelse. Studien bedrivs av OECD och genomförs var tredje år. Den senaste undersökningen gjordes år 2012 och då deltog 65 länder. I Sverige genomfördes testet av nästan 4700 elever på 209 olika skolor (OECD 2014; Skolverket 2014b).

menar därtill att svenskämnet behöver prioriteras eftersom hon anser att god läsförståelse bidrar till goda resultat i flera andra ämnen. Så här resonerar hon:

Du knäcker mycket om du har läsningen med dig, har du läsningen med dig, förstår du vad du läser, ja då har du ingången till SO klar, då har du orden och begreppen med dig.

Som en del i satsningen på matematik är kommunen med i SKL:s matematiksatsning PISA 2015 samt i Skolverkets satsning Matematiklyftet. Medan Matematiklyftet²⁴ riktar sig till lärare och handlar om utveckling av undervisningen i klassrummet och kollegialt lärande, handlar PISA 2015 om att utveckla styrning och ledning av skolverksamheten i syfte att förbättra matematikresultaten.²⁵ Kommunens mål med satsningen är att alla grundskolor ska halvera antalet elever som inte når godkänt betyg (E) på nationella proven i matematik år 2015 jämfört med år 2012 samt att på alla skolor öka antalet elever som år högsta betyg år 2012 jämfört med år 2015. I kommunen ansvarar en arbetsgrupp med politiker, förvaltningschefen, två rektorer och fyra lärare för satsningen. Respektive yrkesgrupp ska förankra satsningen bland sina kollegor. Följande aktiviteter har eller ska genomföras som en del av PISA 2015:

- De nationella proven i kommunen rättas tillsammans i syfte att uppnå ökad likvärdighet.
- Kommunen har deltagit i träffar med andra kommuner som deltar i PISA 2015. På träffarna, som ordnas av SKL, har både undervisningsmetoder och former för organisation och styrning diskuterats. Syftet med träffarna är att kommunerna ska ge konstruktiv kritik till varandra samt lära av varandras arbete.
- En kommunövergripande matematikplan ska författas. Planen ska innehålla gemensamma rutiner för när och hur elevernas matematikkunskaper ska mätas samt gemensamma rutiner för vilka åtgärder som ska vidtas om en elev riskerar att inte uppnå målen i ämnet.
- Det finns planer på att matematiklärare ska besöka varandras lektioner för att underlätta spridning av goda exempel och för att lärarna ska få återkoppling på sitt arbete. Tanken är att rektorerna ska besöka matematiklektioner i samma syfte.
- Det finns också planer på att öka samverkan mellan kommunens skolor, dels för att öka det kollegiala lärandet, dels för att kunna använda en lärares kompetens på flera skolor och på så vis se till att undervisningen bedrivs av lärare med rätt behörighet.

Inom ramen för utvecklingsarbetet i svenska har kommunen för avsikt att delta i Skolverkets kommande satsning på läs- och skrivutveckling. Förvaltningschefen beskriver satsningen som en motsvarighet till Matematiklyftet, men för svenskämnet. I kommunen håller även en språkplan på att utvecklas. Planen ska fungera på samma sätt som ovan nämnda matematikplan, men med

²⁴ Mer om Matematiklyftet finns i avsnittet om systematiskt kvalitetsarbete i Kommun 1

²⁵ SKL:s mål med PISA 2015 är att svenska elever ska uppvisa bättre resultat i 2015 års PISA-undersökning än den som genomfördes år 2009.²⁵ Satsningen innebär att SKL utfärdar rekommendationer för styrning och ledning och att de deltagande kommunerna utvecklar sin verksamhet inom ramen för dessa rekommendationer. Kommunerna ska ställa upp egna operativa mål med satsningen samt delta i träffar med andra kommuner i syfte att lära av varandras arbete samt ge konstruktiv kritik till varandra. (SKL 2014c).

fokus på elevernas läsförståelse. Specialpedagoger ansvarar för språkplanen men tanken är att andra pedagoger och ledningsgruppen också ska involveras.

5.2.2 Systematiskt kvalitetsarbete på en skola i Kommun 2

Rektorn som intervjuades i Kommun 2 arbetar på den skola i kommunen där elever i årskurs 7-9 går. I likhet med skolan i Kommun 1 består det systematiska kvalitetsarbetet dels av att elevernas kunskapsresultat varje termin samlas in och analyseras, dels av arbete med likabehandlingsplanen. Författandet av kvalitetsrapporten kommer också utgöra en del av det systematiska kvalitetsarbetet på skolan.

5.2.2.1 Resultatuppföljning och analys

Rektorn samlar in elevernas betyg varje termin och i samtliga ämnen. Hon följer även resultaten i de nationella proven. Rektorn och lärarna diskuterar sedan resultaten, analyserar dess tänkbara orsaker och resonerar kring önskvärda åtgärder. Analys och diskussion sker både bland lärarna som undervisar en och samma klass och bland lärarna som undervisar i ett och samma ämne. Syftet med diskussionerna är enligt rektorn att främja det kollegiala lärandet samt att hon ska få en bild av vilka ämnen som behöver prioriteras och vilka åtgärder som behöver vidtas för att utveckla elevernas kunskaper i dessa ämnen.

5.2.2.2 Likabehandlingsplan med tillhörande elevenkät

I likhet med Kommun 1 och i enlighet med skollagen och diskrimineringslagen innehåller skolans likabehandlingsplan en kartläggning av föregående års arbete för likabehandling och mot kränkande behandling. Den innefattar också en beskrivning av vilka främjande och förebyggande insatser som genomförs inom ramen för likabehandlingsarbetet samt vilka mål som ska prioriteras i kommande års arbete. Likabehandlingsplanen på skolan i Kommun 2 har utformats utifrån ett verktyg som Diskrimineringsombudsmannen (DO) har tagit fram²⁶. Planen upprättas av skolans trygghetsgrupp där rektor, specialpedagog, biträdande rektor, kurator, skolsköterska samt en lärare ingår. Elever, vårdnadshavare och övriga lärare har i likhet med skolan i Kommun 1 varit med och bestämt vad som ska ingå i planen.

För att följa upp arbetet med likabehandling genomförs elevenkäter med frågor som handlar om elevernas trygghet, trivsel och studiero. En del av frågorna som ställs bygger på en enkät som

²⁶ Verktöget är webbaserat och syftar till att stödja skolors arbete med likabehandlingsplanen och planen mot kränkande behandling. (DO 2014).

utformats av en konsult inom skolutvecklingsområdet. Målen som ställts upp i den senaste likabehandlingsplanen handlar bl.a. om att få bort kränkningar både i skolan och på nätet, att alla elever ska känna att de har vänner samt att göra likabehandlingsarbetet känt för alla på skolan. Insatser som vidtagits till följd av arbetet med likabehandlingsplanen är bl.a. kontinuerliga samtal om trygghet och trivsel i klassrummen, scheman för rastvaktspersonal, personal på skolbussen samt en temadag om kränkningar på nätet.

5.2.2.3 *Kvalitetsrapport*

Som tidigare nämnts ska kvalitetsrapporten författas varje år och beskriva skolans verksamhet och utvecklingsarbete med avseende på elevernas resultat, utveckling av undervisningen samt trygghet och studiero med fokus på likabehandlingsplanen. Rektorn tror att något större vikt kommer att läggas vid kunskapsresultaten, men att det går hand i hand med det övriga kvalitetsarbetet. Följande citat återger rektorns resonemang:

Det är nog kunskaper som kommer få störst utrymme. Men de går hand i hand, för mår du inte gott i skolan, då kommer du inte nå upp till goda resultat. Trygghet och studiero är ju något som gör att eleven når bättre resultat och likadant med likabehandlingsarbetet. Om eleven känner sig trygg i skolan så kommer den till skolan (...) Så delarna går hand i hand och de kan man inte särskilja.

5.2.2.4 *Utvecklingsåtgärder*

Förutom insatserna i matematik och språk, som alla skolor i kommunen är en del av, har rektorn utifrån resultatuppföljningen sett att eleverna på skolan brister i engelskkunskaperna. Därför har hon valt att sätta in extra personalresurser i engelskundervisningen, antalet engelsklärare har fördubblats i syfte att förbättra elevernas resultat. Rektorn menar att svenska, matematik och engelska är ämnen som måste prioriteras i förhållande till de andra ämnena eftersom eleverna behöver ha godkänt i dessa ämnen för att komma in på gymnasieutbildningar. Så här beskriver hon det:

Engelska, svenska och matte måste vi alltid rikta in oss på. Egentligen måste vi rikta in oss på alla ämnen och jag använder alla resurser och alla lärare jag har där det går, men framför allt i matte, svenska och engelska eftersom du alltid måste ha godkänt i dessa ämnen för att komma in på gymnasiet. Och det kan man ju så klart tycka vad man vill om men det står i skollagen och det är det vi har att förhålla oss till.

Rektorn nämner också att skolan har sökt och tilldelats pengar från kommunens folkhälsopolitiska råd. Pengarna används till föreläsningar om ett systemteoretiskt perspektiv som, enligt rektorn, gör gällande att elevers handlingar och eventuella problem skapas i samspelet

med andra människor och den rådande kontexten. Handlingar och problem bör enligt detta synsätt inte betraktas som enbart sprungna ur elevens inneboende egenskaper. Föreläsningarna genomförs av samma konsult som har inspirerat till några av frågorna i elevenkäten.

5.2.3 Uppfattningar om kvalitet och systematiskt kvalitetsarbete

I detta avsnitt beskrivs intervjupersonernas föreställningar om kvalitet och systematiskt kvalitetsarbete. Syftet är, liksom för Kommun 1, att ge en bild av föreställningar som kan påverka det framtida kvalitetsarbetet.

5.2.3.1 *Hur tolkas kvalitetsbegreppet?*

När intervjupersonerna i Kommun 2 resonerar kring kvalitet i skolan lyfter de fram ett välfungerande likabehandlingsarbete, att eleverna har goda ämneskunskaper samt att de känner sig trygga. Rektorn betraktar dock trygghet och likabehandling som ett stöd i arbetet med att utveckla elevernas ämneskunskaper. Så här resonerar hon:

Måluppfyllelsen är det primära för jag har ett lagkrav på mig att arbeta med måluppfyllelse. Och då blir trygghet, utvecklingen av undervisningen och ledarskapet sådant som hjälper till. Men måluppfyllelsen är liksom här uppe och de andra sakerna är nedanför och lyfter upp den.

För att förbättra kvaliteten i skolan skulle rektorn vilja ha två lärare i varje klassrum. Förvaltningschefen menar att hon i första hand inte tycker att det behövs mer resurser för att förbättra kvaliteten, utan snarare större medvetenhet om hur kvalitet kan uppnås med befintliga resurser, vilket nedanstående citat kan belysa:

Att skapa en medvetenhet om hur vi använder våra resurser, vad gör vi, för jag är inte vän av att säga att 'Vi kan inte för vi har inte resurser' för det har vi. Vi kanske inte har alla resurser vi skulle vilja men jag vill ha en medvetenhet om hur vi använder det vi redan har. Det är kvalitet.

Ett område som förvaltningschefen vill prioritera i framtiden är utvecklingen av undervisningen för barn i behov av särskilt stöd. Som citatet nedan visar hänvisar förvaltningschefen även här till PISA-undersökningarna:

Det här med barn i behov av särskilt stöd behöver vi titta mer på. För det framkom i PISA-undersökningarna att de barn det går sämst för, de går det ännu sämre för nu än för några år sedan. Och det är naturligtvis det vi måste hejda, att de barnen som har det svårast, att det går ännu sämre för dem.

5.2.3.2 *Föreställningar om kvalitetsarbetets effekter*

Gemensamt för intervjupersonerna i Kommun 2 är att de är positivt inställda till det systematiska kvalitetsarbetets effekter. Förvaltningschefen tror att det systematiska kvalitetsarbetet kan få större effekter på verksamhetens inriktning än de tidigare kvalitetsredovisningarna, eftersom resultaten inte bara redovisas utan också analyseras och ligger till grund för satsningar. Förvaltningschefen pekar på kvalitetsarbetet som en garant för likvärdigheten då resultatuppföljningen visar rektorerna hur varje elev ligger till. Både förvaltningschefen och rektorn tror att arbetet kan leda till kollegialt lärande och att personal i skolverksamheten ser sin egen potential och sitt eget ansvar med avseende på elevernas resultat. Förvaltningschefen lyfter också fram att kvalitetsarbetet kan leda till att lärare och arbetslag hämtar inspiration från varandra. Följande citat är exempel på hur intervjupersonerna resonerar om det systematiska kvalitetsarbetets effekter:

Jag tror att det kan leda till ett lärande mellan arbetslagen och att man lyfter fram de goda exempel som finns. Att man börjar titta på vad det beror på att vissa klasser lyckas väldigt väl. Tidigare var det nog så att man skyllde på barnens huvuden eller på föräldrarna, som att det var fel på kvaliteten på dem. Men det köper inte jag och med kvalitetsarbetet kan man återföra det till de professionella: Vad har vi gjort när det blev bra? Vad är det som skapar god undervisning och goda resultat? (Förvaltningschef)

Det är så lätt att säga att 'Vi har inte resurser och vi kan inte'. Men med kvalitetsarbetet kan man försöka styra om och säga att 'Nu tittar vi istället på vad vi gjort som är bra och hur vi kan göra mer av det'. Att få in det tankesättet att nu har vi det så här och nu arbetar vi utifrån de förutsättningar vi har. (Rektor)

5.2.3.3 *Hur upplevs möjligheten att påverka det systematiska kvalitetsarbetet?*

Gemensamt för rektorn och förvaltningschefen är att de upplever sig ha möjlighet att påverka det systematiska kvalitetsarbetet inom de ramar som lagen ställer upp. Förvaltningschefen framhåller också att hon kan påverka kvalitetsarbetet på övergripande nivå i kommunen, men att hon varken vill eller kan detaljstyra kvalitetsarbetet på skolorna, eftersom hon anser att det är rektorns ansvarsområde.

5.1 Jämförelse av kommunernas systematiska kvalitetsarbete

Som ett stöd i bedömningen av huruvida analysen skulle genomföras kommunvis eller integrerat har jag gjort en jämförelse mellan kommunerna. Jämförelsen, som presenteras nedan, belyser de likheter och skillnader som jag uppfattat som de mest framträdande.

5.1.1 Kvalitetsarbetets utformning

Till att börja med har *startpunkten* för förvaltningsnivåns systematiska kvalitetsarbete skiljt sig åt mellan kommunerna, då den nya skollagen beskrivs som startpunkt för Kommun 1 medan Skolinspektionens besök var det som satte igång arbetet i Kommun 2.

I båda kommunerna har det på förvaltnings- och skolnivå byggts upp *system för uppföljning och analys* av såväl kunskapsresultat som likabehandlingsarbete. Kommun 1 har ett färdigt system för att samla in kunskapsresultat i alla ämnen och i Kommun 2 har det upphandlats ett webbaserat system där elevernas kunskapsresultat i alla ämnen på sikt ska finnas med. En skillnad i informationsinsamlingen är att rektorerna i Kommun 2 ska författa rapporter som återger kvalitetsarbetet på skolan, vilket inte sker i Kommun 1.

Ytterligare en skillnad handlar om *uppföljningen av likabehandlingsarbetet*. I Kommun 1 hämtar förvaltningsnivån in elevernas synpunkter genom en elevenkät. Något motsvarande system finns inte på förvaltningsnivå i Kommun 2, däremot genomförs elevenkäter på skolan som den intervjuade rektorn ansvarar för. Förvaltningen i Kommun 1 har planer på att genomföra en föräldraenkät, vilket skiljer sig från Kommun 2 där intervjupersonerna inte berättar om någon motsvarande plan.

Med avseende på vilka *aktörer* som är inblandade i det systematiska kvalitetsarbetet finns både likheter och skillnader. I båda kommunerna är såväl politiker som förvaltningstjänstemän, rektorer, pedagoger, elever och vårdnadshavare involverade. En skillnad är att lärarna sades spela en mer aktiv roll i Kommun 1 än i Kommun 2 (se kapitlet om studiens genomförande). Ytterligare en skillnad, som nämndes ovan, är att förvaltningsnivån i Kommun 1 involverar eleverna och snart även vårdnadshavarna genom enkäter. I Kommun 2 sker detta på skolnivå där elever och vårdnadshavare involveras i arbetet med likabehandlingsplanen.

Kommunerna liknar varandra då *utvecklingsinsatserna* som genomförs inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet är inriktade på svenska, matematik och/eller engelska. En skillnad är att det finns en skolövergripande utvecklingsatsning i Kommun 1 som tangerar likabehandlingsarbetet då den handlar om inkludering. I Kommun 2 finns ingen motsvarande satsning som berör alla skolor. Däremot genomförs en liknande satsning på skolan i Kommun 2 med föreläsningar ur ett systemteoretiskt perspektiv.

En sista skillnad som jag vill lyfta fram med avseende på kvalitetsarbetets utformning är att det i Kommun 1, i och med utvecklingsledaren, utvecklingsgruppen och utvecklingsläraren, finns fler *formella forum för kvalitetsarbete* än Kommun 2.

5.1.2 Intervjupersonernas uppfattningar

Med avseende på *uppfattningar om kvalitet* liknar intervjupersonerna i de båda kommunerna varandra. Trygghet, trivsel, likabehandling och goda kunskapsresultat är något som intervjupersonerna i båda kommunerna lyfter upp när de resonerar kring vad kvalitet i skolan handlar om. Rektorn i Kommun 2 sticker ut något då hon uttryckligen rangordnar arbetet med ämneskunskaper högre än likabehandlingsarbetet.

De flesta intervjupersoner nämner mindre barngrupper, fler lärare eller mer kollegialt lärande när de berättar *vad de vill satsa på* i det systematiska kvalitetsarbetet. Vid sidan av detta uttrycker de olika intervjupersonerna önskvärda satsningar som andra intervjupersoner inte uttryckligen efterfrågar. Det handlar exempelvis om förvaltningschefen i Kommun 2 som menar att mer resurser inte är det viktigaste för att utveckla kvaliteten, men som vill satsa mer på barn i behov av särskilt stöd. I Kommun 1 efterfrågar lärarna mer tid att fördjupa sig i vissa områden i undervisningen istället för att hinna med så mycket som möjligt samt mer material till bild- och slöjdämnen. Rektorn i kommunen vill förbättra den fysiska miljön för eleverna.

I båda kommunerna är intervjupersonerna i huvudsak positivt inställda till det systematiska kvalitetsarbetets *effekter* och såväl likvärdighet som ansvarstagande och mer kollegialt lärande lyfts fram som tänkbara, positiva konsekvenser. I Kommun 1 lyfter förvaltningstjänstemännen fram att arbetet kan göra att utvecklingsinsatserna vilar på vetenskaplig grund.

Till sist upplever samtliga intervjupersoner att de kan *påverka* det systematiska kvalitetsarbetet, men lärarna i Kommun 1 skiljer sig något från övriga intervjupersoner eftersom de tycker det är svårt att få tid till kvalitetsutvecklingsarbetet.

Som jämförelsen visar finns det både likheter och skillnader mellan hur kommunerna har lagt upp det systematiska kvalitetsarbetet samt mellan intervjupersonernas resonemang. Trots att kommunerna, åtminstone enligt min urvalsprincip, representerar ytterlighetsfall bedömer jag att det finns det fler beröringspunkter än skiljelinjer mellan dem. Därför har jag valt att slå samman analysen i nästkommande kapitel. Att slå samman analysen hjälper också till att rikta fokus mot de gemensamma nämnarna i kvalitetsarbetet och föreställningarna om kvalitet, vilket var tanken med valet av ytterlighetsfall.

6 Analys

I det här kapitlet analyseras utformningen av kommunernas systematiska kvalitetsarbete samt intervjupersonernas uppfattningar om kvalitet och kvalitetsarbete. Syftet med analysen är att besvara studiens frågeställningar genom att lyfta fram de problemkonstruktioner och underliggande föreställningar om kvalitet som finns inbäddade i kommunernas systematiska kvalitetsarbete. Som nämndes i föregående kapitel görs en gemensam analys av kommunernas arbete och intervjupersonernas resonemang, men i de fall jag uppfattar att kommunerna skiljer sig åt lyfter jag fram det.

6.1 Vilka problem ska det systematiska kvalitetsarbetet lösa?

I analysen av vilka problem som ska lösas genom kommunernas systematiska kvalitetsarbete har jag försökt förstå vilka förhållanden som kommunernas kvalitetsarbete ska förändra och det är dessa förhållanden som jag har tolkat som problemen som ska lösas. I enlighet med Bacchis (2009:5) teori menar jag att dessa problem inte är objektiva företeelser utan konstruktioner som påverkas av policymakarnas underliggande föreställningar.

6.1.1 Kvalitetsproblem

Själva förekomsten av en policy som syftar till att förbättra kvaliteten i skolan kan tolkas som en lösning på ett uppfattat kvalitetsproblem i skolväsendet. Om kvaliteten i skolan betraktades som tillfredsställande skulle inte en policy som syftar till att öka kvaliteten vara nödvändig. Intervjupersonerna i de båda kommunerna är i huvudsak positivt inställda till det systematiska kvalitetsarbetet, inte minst de intervjuade förvaltningstjänstemännen och rektorerna som bär det huvudsakliga ansvaret för arbetet. Det tolkar jag som att problemkonstruktionen om skolans bristande kvalitet har slagit rot på lokal nivå. Eftersom kommunerna enligt lag är skyldiga att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete går det däremot inte att dra slutsatsen att det är de lokala aktörerna som själva konstruerat denna problembild. Att det systematiska kvalitetsarbetet ska

vara en ständigt pågående process för med sig att kvalitetsproblemet kommer att reproduceras, åtminstone så länge det finns bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete i skolväsendet. Detta kan liknas vid TQM-rörelsens idé om vikten av att arbeta med ständiga förbättringar, ett resonemang som går igen i Skolverkets (2012a) definition av kvalitetsbegreppet.

6.1.2 Tillitsproblem

I båda kommunerna har det, i enlighet med skollagens formuleringar, byggts upp system för kvalitetsarbete. Kommunerna har kommit olika långt, men som framgick av jämförelsen i föregående kapitel liknar systemen varandra eftersom båda innehåller rutiner för årlig informationsinsamling och analys av såväl ämneskunskaper som trygghet och trivsel. Ytterligare en likhet är att båda systemen säkerställer medverkan av både kommunpolitiker, förvaltning, rektorer, pedagoger, elever och vårdnadshavare. Att system för kvalitetsarbete byggts upp går i linje med skollagens formuleringar och kan tolkas som en lösning på ett tillitsproblem. Om det fanns en tillit mellan de olika nivåerna i skolväsendet, där den överliggande nivån litade på att den underliggande tog ansvar för kvaliteten och för kontinuerlig kvalitetsutveckling, skulle det inte vara nödvändigt att bygga upp system för att säkerställa att ett sådant arbete bedrivs. En skillnad mellan kommunerna, som lyftes fram i jämförelsen, är att skolan i Kommun 1 har fler formella forum för kvalitetsutveckling i form av en utvecklingsledare på förvaltningen samt en utvecklingsgrupp och en utvecklingslärare på skolan. Det kan tolkas som att tillitsproblemet betraktas som större eller mer angeläget att lösa i Kommun 1.

6.1.3 Ojämn arbetsbelastning

Att systemen för kvalitetsarbete i kommunerna säkerställer deltagande av flera aktörer kan också tolkas som en vilja att undvika ett kvalitetsarbete som är avhängigt eldsjälarna i skolorganisationen. I Kommun 1 lyfter utvecklingsledaren fram detta som en av kvalitetssäkringssystemets önskvärda effekter. Det systematiska kvalitetsarbetet kan därför förstås som en lösning på ett problem med ojämn arbetsbelastning, där det finns risk att eldsjälarna tar mer ansvar än andra. Jag menar att denna tanke också kan spåras i TQM-rörelsens ideal om att involvera samtliga medarbetare i kvalitetsutvecklingen.

6.1.4 Inflytandeproblem

Systemen för kvalitetsarbete i de båda kommunerna gör att pedagoger, elever och vårdnadshavare inte kan ställas utanför detta arbete, även om det är rektorerna och huvudmännen som bär det yttersta ansvaret. Detta går i linje med skollagens formuleringar och kan tolkas som en lösning på ett problem med bristande inflytande för dessa grupper med avseende på skolväsendets utvecklingsarbete. I Kommun 2 uppgav intervjupersonerna att lärarna inte varit med och aktivt påverkat kvalitetsarbetets utformning, medan lärarna i Kommun 1 sades spela en mer aktiv roll. På skolan i samma kommun finns även en utvecklingsgrupp och en utvecklingslärare. Detta kan tolkas som att inflytandeproblemet ges större uppmärksamhet i Kommun 1 än i Kommun 2. Att förvaltningen genom en enkät direkt efterfrågar elevers, och inom kort även vårdnadshavarnas, synpunkter ser jag som ytterligare en indikation på att inflytandeproblemet ges större uppmärksamhet i Kommun 1.

6.1.5 Bristande evidens i utvecklingsarbetet

I båda kommunerna lyfter intervjupersonerna fram att analysledet i det systematiska kvalitetsarbetet spelar en viktig roll för att kunna vidta verkningsfulla åtgärder för att förbättra kvaliteten i skolan. Forum för analys är inbyggda i det systematiska kvalitetsarbetet på skol- och förvaltningsnivå i båda kommunerna. I Kommun 1 menar förvaltningschefen att det är ett sätt att komma bort från personliga tyckanden och öka vetenskapligheten i utvecklingsarbetet. Analysledet i det systematiska kvalitetsarbetet kan därför tolkas som lösningen på ett problem med förekomsten av ogrundade slutsatser om vad som orsakar skolverksamheternas kvalitet. Det systematiska kvalitetsarbetet kan med andra ord tolkas som lösningen på ett problem med bristande evidens i utvecklingsarbetet.

I båda kommunerna lyfter intervjupersonerna fram att analysledet även syftar till att både lärare och skolor ska lära av varandras arbete. I Kommun 2 innebär PISA-satsningen att kommunen även träffar andra kommuner i syfte att utveckla och få konstruktiv kritik på det egna arbetet. Att verksamheterna ska inspireras av varandra och därigenom arbeta utifrån beprövad erfarenhet kan också ses som ett tecken på att det systematiska kvalitetsarbetet ska lösa ett problem med bristande evidens.

6.1.6 Ansvarsproblem

I båda kommunerna är det tänkt att analysledet ska resultera i att skolorna och förvaltningen vidtar åtgärder för att förbättra kvaliteten. I Kommun 1 framhåller rektorn vikten av att personal på skolan ser sin egen möjlighet att påverka kvaliteten. I Kommun 2 framhåller intervjupersonerna att analysen kan leda till att skolverksamheten inte skyller kvalitetsproblem på något som ligger bortom skolornas eller förvaltningens kontroll, exempelvis elevernas eller vårdnadshavarnas personlighet eller kapacitet. I båda kommunerna lyfter förvaltningscheferna fram att kvalitetsarbetet också kan leda till att kommunpolitikerna kan ta ett större ansvar för kvaliteten i skolan. Jag tolkar det som att kvalitetsarbetet konstruerar ett problem med att aktörer på den lokala skolorganisationen inte fullt ut tagit ansvar för kvaliteten och inte heller sett sin egen möjlighet att påverka densamma.

6.1.7 Brist på kollegialt lärande

Forum för analys och diskussion är, som nämnts, inbyggt i båda kommunernas kvalitetsarbete. Båda kommunerna har utvecklingsåtgärder som innefattar forum för kollegialt lärande, exempelvis matematiklyftet. Att utöka möjligheten till kollegialt lärande är något intervjupersonerna i Kommun 1 vill satsa på i det framtida kvalitetsarbetet. Intervjupersonerna i Kommun 2 tror att kollegialt lärande är en av de goda effekterna systematiskt kvalitetsarbete kan föra med sig. Jag tolkar detta som att det systematiska kvalitetsarbetet i de båda kommunerna ska lösa ett problem med för lite kollegialt lärande. Samtidigt uppger lärarna i Kommun 1 att tiden för diskussion och verksamhetsutveckling ofta är bristfällig. Det kan tolkas som att dessa lärare betraktar bristen på kollegialt lärande som ett större problem än övriga intervjupersoner. Denna brist på tid för diskussion kan, tillsammans med det faktum att lärarna i Kommun 2 inte spelat någon aktiv roll i utformningen av kvalitetsarbetet, tolkas som att bristen på kollegialt lärande är *ett* av problemen som kvalitetsarbetet ska lösa men kanske inte det problem som anses vara mest angeläget att få bukt med.

6.1.8 Likvärdighetsproblem

I båda kommunerna argumenterar intervjupersonerna för att det systematiska kvalitetsarbetet är ett verktyg för att säkra likvärdigheten. Att skolornas resultat ska jämföras med varandra samt att skolor och lärare ska lära av varandras metoder tolkar jag som en strävan efter likvärdighet, både med avseende på metoder och resultat. I båda kommunerna pågår ett arbete med att ta fram

gemensamma rutiner för att kartlägga elevernas läsförståelse och i Kommun 2 pågår ett liknande arbete för matematikämnet. I Kommun 2 samrättas dessutom de nationella proven i kommunen som en konsekvens av deltagandet i PISA 2015. Även detta arbete kan tolkas som en strävan efter likvärdighet. Kommunernas systematiska kvalitetsarbete kan därför betraktas som en lösning på ett likvärdighetsproblem. I Kommun 1 distribuerar förvaltningen en elevenkät om trygghet och trivsel. Enkäten delas ut till färre årskurser i förhållande till insamlingen av kunskapsresultat. I Kommun 2 samlar förvaltningsnivån in rektorns beskrivning av likabehandlingsarbetet men det sker ingen direkt undersökning av elevernas uppfattning. Jag tolkar det som att det finns en betoning på ämneskunskaper med avseende på strävan efter likvärdighet i båda kommunerna, men något mer i Kommun 2.

6.1.9 Bristande kunskapsresultat med betoning på svenska, matematik och engelska

Som jag tolkar det ligger tonvikten i det systematiska kvalitetsarbetet i de båda kommunerna på elevernas kunskapsresultat. Förvaltningen i Kommun 1 samlar in mer information om elevernas mätbara ämneskunskaper än deras trygghet och trivsel, då elevenkäten berör färre årskurser än insamlingen av kunskapsresultat. Förvaltningstjänstemännen och rektorn upplever att både ämneskunskaper och värdegrundsfrågor diskuteras i ledningsgruppen, men de intervjuade lärarna upplever att kunskapskraven ligger i fokus för kvalitetsarbetet och att de mjukare värdena har en undanskymd roll. I Kommun 2 beskriver rektorn likabehandlingsarbetet som ett medel för att nå bättre kunskapsresultat och inte som ett mål i sig, och enligt förvaltningschefen har arbetet med att förbättra elevernas ämneskunskaper fått störst utrymme i ledningsgruppens diskussioner. Därtill har de kommunövergripande utvecklingsåtgärder i båda kommunerna en tonvikt på ämneskunskaper. Kvalitetsarbetet kan därmed sägas vara en lösning på ett problem med bristande ämneskunskaper. En skillnad mellan kommunerna är att förvaltningen i Kommun 1 har ett färdigt system för att samla in alla elevers resultat på kommunnivå medan Kommun 2 för tillfället fokuserar på resultaten i matematik och språk. Samtidigt planerar Kommun 2 att genom det nya webbaserade verktyget få en bild av resultaten i samtliga ämnen. Jag kan därför inte dra slutsatsen att kunskapsresultaten konstrueras som ett mer omfattande problem i Kommun 1 än i Kommun 2.

I båda kommunerna lyfter intervjupersonerna fram att svenska, matematik och engelska får särskild tyngd i det systematiska kvalitetsarbetet. Båda kommunerna har utvecklingsinsatser som berör en eller flera av dessa ämnen. Det systematiska kvalitetsarbetet i kommunerna kan därför

sågas konstruera ett problem med särskilt bristfälliga kunskaper i dessa ämnen. Lärarna i Kommun 1 vill dock se satsningar i bild och slöjd. Samtidigt lyfter en av dem fram att dessa ämnen aldrig diskuteras inom ramen för kvalitetsarbetet och som jag tolkar det upplever lärarna mindre möjlighet till inflytande över kvalitetsarbetet än de andra intervjupersonerna. Därför tror jag inte att bild och slöjd kommer att prioriteras i kvalitetsarbetet trots lärarnas önskemål, och jag menar att kvalitetsarbetet inte konstruerar ett resultatproblem i dessa ämnen. Rektorn i samma kommun lyfter fram att hon vill förbättra elevernas fysiska miljö och eftersom hon upplever att hon kan påverka kvalitetsarbetet är det tänkbart att en sådan satsning kommer äga rum i framtiden.

6.1.10 Brist på likabehandling och problem med kränkande behandling

I båda kommunerna är arbete med likabehandling och mot kränkande behandling en del av det systematiska kvalitetsarbetet. Både informationsinsamling, utvecklingsinsatser och intervjupersonernas uppfattning av kvalitetsbegreppet inbegriper elevernas välbefinnande och trygghet, även om dessa områden får mindre utrymme än kunskapsresultaten. I Kommun 1 kartläggs exempelvis elevernas trygghet och trivsel genom en kommunövergripande elevenkät och i Kommun 2 sker detsamma på skolan som den intervjuade rektorn ansvarar för. I Kommun 1 pågår en kommunövergripande satsning på inkludering i samarbete med SPSM och på skolan i Kommun 2 tar lärarna del av föreläsningar om hur ett systemteoretiskt perspektiv kan användas i samspelet med eleverna.

Det systematiska kvalitetsarbete kan därför betraktas som en lösning på ett problem med brist på likabehandling och med kränkande behandling. En skillnad mellan kommunerna är, som nämnts, att förvaltningen i Kommun 1 genom en kommunövergripande elevenkät får direkt information om elevernas upplevelser av likabehandlingsarbetet i den mån enkäten lyckas fånga in detta. I Kommun 2 får förvaltningen indirekt information genom rektorernas beskrivningar i kvalitetsrapporten. Det kan tolkas som att förvaltningen i Kommun 1 har något större fokus på likabehandlingsarbetet utifrån elevernas upplevelser, åtminstone inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.

6.1.11 Sammanfattning

Problemen som kommunernas systematiska kvalitetsarbete ska lösa återfinns på olika nivåer i den lokala skolorganisationen och handlar, som jag förstår det, både om verksamhetsutveckling och kontroll av verksamhetsutvecklingsarbetet. På en mer övergripande nivå ska kvalitetsarbetet fungera som en garant för likvärdighet och för att utvecklingsarbetet tar avstamp i vetenskap och beprövad erfarenhet. Jag tolkar det även som att kvalitetsarbetet i kommunerna är till för att alla aktörer på den lokala skolnivån, från politiker till lärare, ska ta ansvar för elevernas resultat och välbefinnande. På skolnivå menar jag att kvalitetsarbetet är tänkt att förbättra elevernas ämneskunskaper med betoning på svenska, matematik och engelska. Arbetet ska också förbättra elevernas sociala miljö samt säkra deras och vårdnadshavarnas möjlighet till inflytande över utvecklingsarbetet. Med avseende på lärarna ska arbetet öka det kollegiala lärandet, säkra deras möjlighet till inflytande i utvecklingsarbetet och samtidigt tydliggöra deras ansvar för elevernas resultat och sociala situation. I tabellen nedan sammanfattas analysen av vilka problem det systematiska kvalitetsarbetet är tänkt att lösa. Analysen har syftat till att besvara studiens första frågeställning.

Figur 2: Sammanfattning av svaret på studiens första frågeställning

Vilka problem ska det systematiska kvalitetsarbetet lösa?
Kvalitetsproblem
Tillitsproblem
Ojämn arbetsbelastning
Inflytandeproblem
Bristande evidens i utvecklingsarbetet
Ansvarsproblem
Brist på kollegialt lärande
Likvärdighetsproblem
Bristande kunskapsresultat, speciellt i svenska, matematik och engelska
Brist på likabehandling och problem med kränkande behandling

6.2 Vilka föreställningar om kvalitet finns inbäddade i det systematiska kvalitetsarbetet?

Utifrån Bacchis (2009:5) resonemang kan problemen som har diskuterats i föregående avsnitt betraktas som konstruktioner som är beroende av policymakarnas föreställning om vad kvalitet i skolan handlar om. I detta avsnitt analyserar jag vilka föreställningar om kvalitet som kan utläsas ur de problemkonstruktioner som det systematiska kvalitetsarbetet, enligt min tolkning, ger upphov till. Analysen börjar med den teoriprovande delen där jag för respektive kvalitetskategori i analysverktyget diskuterar om denna föreställning kan ha påverkat utformningen av kommunernas kvalitetsarbete. Därefter lyfter jag upp föreställningar om kvalitet som enligt min förståelse är inbäddade i kommunernas kvalitetsarbete, men som inte täcks in av analysverktyget.

6.2.1 Kvalitet som goda, mätbara resultat

Ämnesinnehåll och kunskapskrav utgör en del av skolans nationella styrdokument (se exempelvis Skollag 2008:10; Skolverket 2011). Enligt Bergh (2010:278) har förståelsen av kvalitet som goda, mätbara resultat i förhållande till kunskapskraven kommit att bli allt mer dominerande i skolväsendet, en beskrivning som kan liknas vid Jarl och Rönnbergs (2010:106) resonemang om skolpolitikens betoning på det kunskapsförmedlande uppdraget. Jag menar att denna föreställning om kvalitet i hög grad finns inbäddat i policyn om systematiskt kvalitetsarbete, vilket ger stöd åt dessa författares beskrivningar. Att informationsinsamling, analys, utvecklingsåtgärder och resursfördelning i stor utsträckning kretsar kring elevernas ämneskunskaper ligger till grund för min tolkning. Jarl och Rönnbergs (2010:106) beskrivning av att fostransuppdraget kommit att ses som ett medel snarare än ett mål i sig speglas i resonemanget som förs av rektorn i Kommun 2, om att likabehandlingsarbetet är något som ”hjälp till” i arbetet med att öka elevernas ämneskunskaper.

Jag menar att det inbäddat i kommunernas policys finns en föreställning om att goda, mätbara resultat i svenska, matematik och engelska är särskilt viktiga kvalitetsindikatorer. I Kommun 1 valde utvecklingsledaren och rektorn att satsa på matematik trots att eleverna på skolan uppvisat relativt goda resultat i detta ämne. I Kommun 2 ligger svenska och matematik i fokus och förvaltningschefen hänvisar i första hand till PISA-undersökningarna samt att kommunen redan hade pågående satsningar i dessa ämnen. Att besluten om utvecklingsåtgärder i svenska, matematik och engelska inte utgått från måluppfyllelsen i kommunerna är ett avsteg från de egna

modellerna för kvalitetsarbete, där tanken är att utvecklingsåtgärder ska ske utifrån det som framkommer i informationsinsamlingen. Att kommunerna gör sådana avsteg menar jag visar på att dessa ämnen betraktas som särskilt viktiga.

6.2.2 Kvalitet som svärmätta och traditionella utbildningsvärden

De nationella styrdokumenterna som omgärdar skolväsendet innefattar också formuleringar om elevernas välbefinnande, värderingar och utvecklingsprocesser (Skollag 2010:800; Skolverket 2011). Sådana svärmätta värden ingår i det Bergh (2010:278) kallar för Utbildningskvalitet. Bergh menar att denna förståelse av kvalitetsbegreppet visserligen återfinns i skolväsendet, men att den har marginaliserats. En liknande bild målas upp av Jarl och Rönnerberg (2010:106) som menar att skolans fostransuppdrag har kommit att få mindre utrymme i skolpolitiken i förhållande till kunskapsuppdraget.

Jag har argumenterat för att kvalitetsarbetet i de två kommunerna ska lösa problem som handlar om brist på likvärdighet, likabehandling och förekomsten av kränkande behandling. Jag har också argumenterat för att arbetet ska lösa ett inflytandeproblem genom att ge elever och deras vårdnadshavare möjlighet att påverka kvalitetsutvecklingsarbetet. Dessa problemkonstruktioner menar jag visar att en förståelse av kvalitet som svärmätta och traditionella utbildningsvärden finns inbäddat i kommunernas systematiska kvalitetsarbete, vilket bekräftar den del av Berghs tes som säger att denna förståelse av kvalitetsbegreppet återfinns i skolväsendet.

Bergh (2010:270) menar att Utbildningskvalitet även innefattar en förståelse av kvalitetsbegreppet som förekomsten av en utvecklingsprocess hos eleverna. Denna föreställning finns däremot, som jag tolkar det, inte inbäddat i kommunernas systematiska kvalitetsarbete. När diskussion och analys om elevernas kunskaper ska äga rum inom ramen för kvalitetsarbetet tas avstamp i elevernas resultat och inte i en bedömning av deras utvecklingsprocess, om jag förstått intervjupersonernas beskrivningar rätt. Om elevernas utvecklingsprocess betraktades som central i förståelsen av vad kvalitet i skolan handlar om tror jag att analysen och diskussionen i större grad skulle utgå från lärarnas bedömning av elevernas utveckling. Därtill har jag tidigare argumenterat för att arbetet med att kartlägga och utveckla elevernas mätbara ämneskunskaper får större utrymme än arbetet med mjukare och mer svärmätta värden. Det är viktigt att understryka att diskussioner om elevernas utvecklingsprocesser givetvis kan äga rum på skolorna även om de inte byggs in i de formella systemen för kvalitetsutveckling.

Eftersom jag inte undersökt kvalitetsarbetets utveckling över tid kan jag inte bedöma huruvida förståelsen av kvalitet som svärmätta och traditionella utbildningsvärden successivt har marginaliserats i de två kommunerna. Däremot menar jag att ovanstående diskussion visar att denna förståelse av kvalitetsbegreppet åtminstone inte ges lika stor tyngd som förståelsen av kvalitet som goda, mätbara resultat, vilket går i linje med såväl Berghs som Jarl och Rönnbergs argumentation.

6.2.3 Kvalitet som förekomsten av konkurrens och nöjda kunder

Dahler-Larsen (2008:29) lyfter fram kundnöjdhet som en kvalitetsdefinition som blivit mer central i TQM-rörelsens kölvatten. Bergh (2010:279) menar att förekomsten av konkurrens också har fått en mer central roll i uttolkningen av kvalitetsbegreppet i skolväsendet. Jag menar att kvalitetsarbetet i de två kommunerna speglar en föreställning om kvalitet som kundnöjdhet eftersom både elevernas och vårdnadshavarnas åsikter tillfrågas inom ramen för kvalitetsarbetet. Som jag tolkar det finns föreställningen om kvalitet som konkurrens däremot inte inbäddat i någon av kommunernas kvalitetsarbete, vilket går emot Berghs argumentation. En bidragande orsak till detta kan vara att det inte finns några enskilda grundskoleskolhuvudmän i kommunerna, men också att lagen inte föreskriver att skolorna ska främja konkurrens i kvalitetsarbetet. Berghs undersökning berörde alla nivåer i skolorganisationen och handlade om kvalitetsbegreppet i stort och inte bara inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Att jag inte återfunnit förekomsten av konkurrens som kvalitetsföreställning i kommunernas kvalitetsarbete behöver inte betyda att denna föreställning om kvalitet inte finns i kommunerna eller i skolväsendet i övrigt. Berghs tes blir därför inte mindre trovärdig på grund av denna studies resultat.

6.2.4 Kvalitet som förekomsten av ett kvalitetssäkringssystem

Både Dahler-Larsen (2008:142ff), Bergh (2010:279f), Dahlbergh m.fl. (2006:134ff) och Nytell (2006:11f) menar att detta sätt att förstå eller arbeta med kvalitet har fått allt större utrymme. Att skollagen ställer krav på systematiskt kvalitetsarbete visar, som jag förstår det, på en föreställning om att kvalitetssäkringssystem i sig ses som en garant för kvalitet. Denna föreställning speglas också i Skolverkets (2012a:45) definition av begreppet. Samtliga intervjupersoner är därtill helt eller delvis positivt inställda till att ha ett kvalitetssäkringssystem. Det tolkar jag som att föreställningen om kvalitet som förekomsten av ett kvalitetssäkringssystem finns inbäddat i kommunernas systematiska kvalitetsarbete. Att båda kommunerna arbetar med att utveckla

systemen ytterligare menar jag ger stöd till argumentet om att denna kvalitetsföreställning växer sig starkare. Jag menar även att denna förståelse av kvalitetsbegreppet är något mer framträdande i Kommun 1 än den i Kommun 2 eftersom de har fler formella forum för kvalitetsutveckling i och med utvecklingsledaren, utvecklingsgruppen och utvecklingsläraren.

I båda kommunerna lyfter intervjupersonerna fram att analysen i det systematiska kvalitetsarbetet kan leda till att välgrundade beslut om utvecklingsinsatser fattas. I Skolverkets (2012a:30f) allmänna råd beskrivs analysen på liknande sätt. Tilltron till rutinerna för analys tillsammans med avsaknaden av en diskussion om svårigheter i att fastställa orsak och verkan med avseende på kvalitet i skolan menar jag är ytterligare ett tecken på att denna förståelse av kvalitetsbegreppet är central på både statlig och kommunal nivå.

6.2.5 Kvalitet som förekomsten av en diskussion om vad kvalitet kan betyda

Enligt min tolkning av Dahlberg m.fl. (2006:156ff) samt Nyttell (2006:163) kan kvalitet också förstås som en diskussion om vad kvalitet kan betyda, även om författarna menar att en sådan diskussion lyser med sin frånvaro. Som jag tolkar det finns denna förståelse av kvalitetsbegreppet inte inbäddat i kommunernas systematiska kvalitetsarbete, vilket bekräftar nämnda författares beskrivning. Även om det finns forum för diskussion, analys och kollegialt lärande ska denna diskussion, som jag förstår det, ta avstamp antingen i elevernas påvisade ämneskunskaper eller i det som framkommer i arbetet med enkäter och likabehandlingsplaner. På så vis har kvalitetsbegreppets innebörd redan definierats och de möjliga målen med kvalitetsarbetet avgränsats, åtminstone inom ramen för de formella systemen för kvalitetsutveckling. Att en diskussion om kvalitetsbegreppets betydelse inte byggts in i det systematiska kvalitetsarbetet behöver däremot inte betyda att detta inte diskuteras på förvaltningarna och i skolorna.

6.2.6 Sammanfattning

Sammanfattningsvis menar jag att samtliga kvalitetskategorier i analysverktyget finns inbäddade i kommunernas systematiska kvalitetsarbete, med undantag för förståelsen av kvalitet som förekomsten av konkurrens samt kvalitet som förekomsten av en diskussion om vad kvalitet kan betyda. De förståelser av kvalitetsbegreppet som enligt min bedömning är mest framträdande är kvalitet som förekomsten av goda, mätbara resultat samt förekomsten av ett kvalitetssäkringssystem. Jag menar att analysen ger stöd till de refererade författarnas teser om

vilket innehåll kvalitetsbegreppet ges, med undantag för kvalitet som förekomsten av konkurrens. Jag har samtidigt argumenterat för att studiens resultat inte visar om denna kvalitetsdefinition är levande i skolväsendet i stort eftersom jag har undersökt kvalitetsbegreppet avgränsat till den lokala nivån och inom ramen för en specifik kvalitetsreform. Analysen ger också stöd till tesen om att kvalitet *inte* förstås som förekomsten av en diskussion om vad kvalitet betyder. Tabellen nedan visar analysverktyget tillsammans med min bedömning av förekomsten och rangordningen av de olika förståelserna av kvalitetsbegreppet. Rangordningen är min bedömning och kan fungera som ett sätt att åskådliggöra den teoriprovande delen av analysen. Samtidigt välkomnar jag en diskussion kring vilken av dessa tolkningar av kvalitetsbegreppet som får mest utrymme i kommunernas arbete.

Figur 3: Sammanfattning av teoriprovning

Kvalitetskategori	Förekomst (ja/nej)	Rangordning (1-5)*
Mätbara resultat	Ja	1
Svärmätta och traditionella värden	Delvis	3
Konkurrens, nöjda kunder	Delvis	4
Kvalitetssäkringssystem	Ja	2
Diskussion om kvalitet	Nej	-

* 1 = Kvalitetskategori som får mest utrymme i förhållande till de andra kategorierna

5 = Kvalitetskategori som får minst utrymme i förhållande till de andra kategorierna

Som tidigare nämnts menar jag att det inbäddat i det systematiska kvalitetsarbetet finns förståelser av kvalitetsbegreppet som analysverktyget inte täcker in. Nedan förs en diskussion om dessa förståelser av begreppet. Diskussionen är den teoriutvecklande delen av studien och avslutar analyskapitlet.

6.2.7 Kvalitet som kollegialt lärande

Kvalitetssystemet i de båda kommunerna innehåller forum för kollegialt lärande, både i form av återkommande diskussion och analys av elevernas ämneskunskaper samt likabehandlingsarbetet, men också genom satsningar som matematiklyftet. Att det kollegiala lärandet är en viktig del av det systematiska kvalitetsarbetet är något intervjupersonerna i de båda kommunerna lyfter fram.

Det tolkar jag som att kollegialt lärande anses vara en indikation på god kvalitet i skolan. Lärarna i Kommun 1 framhåller dock att det finns begränsat med tid för kollegialt lärande, vilket kan vara ett tecken på att denna föreställning inte fått lika stort genomslag som exempelvis föreställningen om kvalitet som goda betygsresultat. Det kan också tolkas som att lärarna i större utsträckning än andra aktörer förknippar kvalitet i skolan med kollegialt lärande. Att kollegialt lärande får utrymme i uttolkningen av kvalitetsbegreppet kan relateras till TQM-rörelsens idé om att medarbetarna ska involveras i kvalitetsutvecklingsarbetet.

6.2.8 Samma kvalitet oavsett kontext

I båda kommunerna används elevernas kunskapsresultat i form av betyg och omdömen som indikatorer på kvalitet och som utgångspunkter för diskussioner om kvalitetsutveckling. I Kommun 1 genomförs även en kommunövergripande elevenkät där samma frågor om trygghet och trivsel ställs till samtliga elever i årskurs 5 och 8. Jag menar att detta visar på en föreställning om att kvalitet i skolan betyder samma sak oavsett kontext, d.v.s. oavsett skola, klass eller elev. Denna förståelse av kvalitetsbegreppet kan också utläsas ur tanken om att lärare och skolor ska lära sig av varandras arbete, en tanke som återfinns i båda kommunerna. Om det fanns en föreställning om att kvalitet kan betyda olika saker på olika skolor så hade det nog inte varit självklart att kartlägga och diskutera kvaliteten på de olika skolorna utifrån samma indikatorer. Och om kvalitet skulle kunna betyda olika saker för olika lärare skulle det inte vara självklart att de kan anamma varandras undervisningsmetoder.

6.2.9 Skolan har stor möjlighet att påverka kvaliteten

Intervjupersoner i båda kommunerna menar att analysledet i det systematiska kvalitetsarbetet kan kasta ljus på vad skolorna, förvaltningen och de kommunala politikerna själva kan göra för att öka kvaliteten i skolan. Det här går i linje med formuleringar i Skolverkets (2012a) allmänna råd som sammanfattades i kapitel 2. Det kan också relateras till TQM-rörelsen som förespråkar att organisationer ständigt ska förbättra sin egen verksamhet för att öka kvaliteten. Som jag tolkar det är det inte önskvärt att i analysledet peka på att kvaliteten i skolan beror på omständigheter som inte skolverksamheten direkt kan påverka. Jag menar att detta visar på en förståelse av kvaliteten i skolan som något som i huvudsak kan påverkas och därmed också orsakas inom ramen för skolornas verksamhet.

6.2.10 Kvalitet som influeras av andra aktörers satsningar och rekommendationer

Som jag tolkar det influeras det systematiska kvalitetsarbetet i båda kommunerna av andra aktörers satsningar eller rekommendationer. Det handlar både om Skolverket och Skolinspektionen men också om privata aktörer eller organisationer. Som exempel kan nämnas att båda kommunerna deltar i centralt utformade satsningar för att förbättra kvaliteten, så som Matematiklyftet och PISA 2015. I Kommun 1 är en del av frågorna i elevenkäten framtagna av SKL och en kompetensutvecklingsatsning sker i samarbete med SPSM. I Kommun 2 har Skolinspektionens tillsyn fungerat som startskottet på förvaltningens kvalitetsarbete och myndighetens kritikpunkter har varit avgörande för vilka områden som ska finnas med i den kvalitetsrapport som rektorerna ska författa. I samma kommun har resultaten på PISA-undersökningarna varit vägledande för beslutet att satsa på kvalitetsutveckling i matematik och svenska. På skolan i kommunen har likabehandlingsplanen dessutom utformats med stöd av DO:s verktyg och en utbildningskonsult har anlåtats för föreläsningar och har inspirerat till frågorna som ställs i elevenkäten. Att andra aktörers uttalanden, satsningar och stödmaterial får betydelse för vilka föreställningar om kvalitet som bäddas in i det lokala systematiska kvalitetsarbetet blir tydligt på skolan i Kommun 1 som deltar i Matematiklyftet trots att eleverna uppvisar relativt goda resultat i ämnet.

Som diskussionen i detta kapitel visat menar jag att samma föreställningar om kvalitet finns inbäddade i de två kommunernas systematiska kvalitetsarbete, även om det finns skillnader i vilken tyngd de olika tolkningarna av begreppet får. Om jag har lyckats fånga in två ytterlighetsfall med avseende på kvalitetsföreställningar kan likheten mellan kommunerna betraktas som ytterligare en indikation på att andra aktörer har inflytande över vilka föreställningar om kvalitet som bäddas in i kvalitetsarbetet på den lokala nivån. De aktörer som utifrån min förståelse direkt eller indirekt har påverkat det systematiska kvalitetsarbetet i kommunerna är, vid sidan av Skolverket och Skolinspektionen, SKL, SPSM, DO och OECD som genomför PISA-undersökningarna. Jag har också lyft fram att TQM-rörelsens idéer om hur kvalitetsarbete bör bedrivas speglas i kommunernas arbete och att en utbildningskonsult har influerat arbetet i Kommun 2. För att med större säkerhet kunna uttala sig om vilka aktörer och idéer som påverkar kvalitetsarbetets utformning och inriktning skulle en mer noggrann kartläggning behöva göras. En sådan kartläggning skulle ge svar på den tredje frågan i Bacchis (2009:2) frågebatteri som handlar ursprunget till de problemkonstruktioner och föreställningar som finns inbäddade i policys.

6.2.11 Sammanfattning

Vid sidan av kvalitetsföreställningarna som kategorierna i analysverktyget fångar in menar jag att det inbäddat i kommunernas systematiska kvalitetsarbete finns föreställningar om att kvalitet är densamma oavsett kontext, att skolverksamheten har stor möjlighet att själva påverka kvaliteten i skolan samt att kvalitetens innebörd på den lokala nivån påverkas av andra aktörers satsningar och rekommendationer. I tabellen nedan sammanfattas svaret på studiens andra frågeställning, om vilka föreställningar om kvalitet som finns inbäddade i kommunernas systematiska kvalitetsarbete. De föreställningar om kvalitet som jag tolkat som mest framträdande har jag placerat högt upp i tabellen. Jag har valt att inte göra någon strikt rangordning eftersom jag tycker det är svårt att göra en exakt bedömning av vilken föreställning som får störst utrymme.

Figur 4: Sammanfattning av svaret på studiens andra frågeställning

Vilka föreställningar om kvalitet finns inbäddade i det systematiska kvalitetsarbetet?
Goda, mätbara resultat speciellt i svenska, matematik och engelska
Förekomsten av kvalitetssäkringssystem
Svårsmätta och traditionella värden så som trygghet, trivsel, likabehandling och likvärdighet (utvecklingsprocesser får dock inget stort utrymme)
Skolan har stor möjlighet att påverka kvaliteten
Kvalitet utifrån andra aktörers satsningar och rekommendationer
Samma kvalitet oavsett kontext
Kollegialt lärande
Nöjda kunder

7 Avslutande diskussion

Detta avslutande kapitel inleds med en sammanfattning av studien och en reflektion kring det valda tillvägagångssättet. Därefter diskuterar jag vilka effekter det systematiska kvalitetsarbetet kan få. Kapitlet avslutas med uppslag för fortsatta studier.

7.1 Sammanfattning

Syftet med denna studie har varit att uppmuntra till en diskussion om vad kvalitet i skolan kan och bör betyda. Genom att diskutera kvalitetsbegreppets innebörd, istället för att ta den för givet, har jag försökt bidra till en sådan diskussion. Med avstamp i Bacchis tankesätt om att underliggande föreställningar påverkar utformningen av policys har jag belyst vilka föreställningar om kvalitet som två kommuners systematiska kvalitetsarbete i skolväsendet bygger på. Jag har argumenterat för att det systematiska kvalitetsarbetet i kommunerna bygger på föreställningar om att kvalitet i skolan handlar om goda mätbara resultat, förekomsten av kvalitetssäkringssystem, nöjda kunder och till viss del svärmätta och traditionella utbildningsvärden. Dessa resultat ger stöd till tidigare författares teser om kvalitetsbegreppets samtida innebörd. Undersökningen ger också stöd till tesen om att kvalitetsarbetet i skolväsendet *inte* bygger på en föreställning om kvalitet som förekomsten av en diskussion om begreppets innebörd. Vid sidan av de kvalitetsföreställningar som tidigare författare lyft fram har jag argumenterat för att det inbäddat i kommunernas systematiska kvalitetsarbete också finns föreställningar om att kvalitet är densamma oavsett kontext, att skolverksamheten har stor möjlighet att själva påverka kvaliteten i skolan samt att kvalitetens innebörd påverkas av rekommendationer och satsningar som görs av aktörer som finns utanför den lokala skolorganisationen. Studien lämnar därigenom ett bidrag till förståelsen för kvalitetsbegreppets innebörd i skolväsendet i allmänhet och inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet i synnerhet. Genom att visa hur den lokala nivån i en offentlig organisation implementerar en modell för verksamhetsutveckling med rötter i det privata näringslivet bidrar studien även med förståelse för hur NPM-rörelsen kan ta sig uttryck.

Studiens material har bestått av intervjuer och dokumentstudier. Jag menar att deltagande observationer hade kunnat bidra med än större förståelse för vilka föreställningar om kvalitet som

finns inbäddade i kommunernas kvalitetsarbete, och därmed stärkt studiens validitet. Observationer hade varit av särskilt vikt för att få förstahandsinformation om vad som diskuteras på de forum för analys och kollegiala samtal som har byggts in i kvalitetssäkringssystemen.

7.2 Diskussion om det systematiska kvalitetsarbetets effekter

I enlighet med Bacchis resonemang menar jag att de underliggande antagandena som formar policys bör diskuteras eftersom de skapar effekter. Förståelsen av kvalitetsbegreppet och dess inverkan på två kommuners systematiska kvalitetsarbete har utgjort fokus i denna studie. Men vilka effekter kan man tänka sig att detta arbete kan få? Denna fråga diskuteras nedan, en diskussion som struktureras av Bacchis indelning i diskursiva, subjektifierande och levda effekter.

7.2.1 Diskursiva effekter

Diskursiva effekter handlar om att vissa sätt att tänka och tala om ett samhällsfenomen slår rot som en konsekvens av policyns utformning (Bacchi 2009:16). Med avseende på diskursiva effekter kan kommunernas systematiska kvalitetsarbete bidra till att de inbäddade förståelserna av kvalitetsbegreppet, som diskuterades i föregående kapitel, får fäste. Det betyder exempelvis att kvalitet i skolan kan komma att betraktas som synonymt med goda betyg och förekomsten av kvalitetssäkringssystem, men också att eleverna mår bra, är trygga och har inflytande. Resultaten i svenska, matematik och engelska kan komma att ses som allt viktigare i kommunerna, medan de estetiska och praktiska ämnena kan komma att få en mer marginaliserad roll i förståelsen av vad kvalitet i skolan betyder. Det kan också betyda att kvalitet i skolan kommer att förknippas mindre med elevernas utvecklingsprocess och mer med det slutgiltiga betygsresultatet.

Jag har argumenterat för vikten av en diskussion om vad kvalitet betyder när skolpolitiken i allt större utsträckning har kvalitet som uttalat mål. Att kvalitetssäkringssystemen inte innehåller något forum för diskussion kring innebörden av kvalitetsbegreppet kan bidra till att definitionen av begreppet, och därmed också vad som bör ligga i fokus för skolans kvalitetsutveckling, betraktas som opolitiskt. Samtidigt är det tänkbart att informella diskussioner om begreppets innebörd gynnas av att kvalitetsutveckling ska vara en del av alla skolors arbete. Och eftersom kvalitetssystemen ska säkra inflytande från såväl vårdnadshavare som elever och lärare är det

tänkbart att sådana diskussioner kan komma in bakvägen, även om de inte byggts in de formella kvalitetssäkringssystemen.

Ytterligare en diskursiv effekt som kan diskuteras är vilka konsekvenser det systematiska kvalitetsarbetet får för förståelsen av *vad* som påverkar kvaliteten i skolan. Jag har lyft fram att kvalitetsarbetet i de två kommunerna vilar på föreställningar om att skolverksamheterna själva i stor utsträckning kan påverka kvaliteten i skolan. I en kunskapsöversikt om faktorer som påverkar resultaten i svensk grundskola framhåller Skolverket (2009) att såväl skolans inre arbete som resursfördelning, reformer i skolväsendet och samhällsfaktorer, så som bostadssegregation och föräldrarnas utbildningsbakgrund, påverkar elevernas resultat. Om det tas för givet att det är skolans inre arbete som påverkar kvaliteten så är det tänkbart att utvecklingsinsatser betraktas som verkningslösa om eleverna inte uppvisar bättre resultat, när satsningarna i själva verket kan ha varit verkningsfulla medan andra påverkansfaktorer gjort att resultaten försämrats eller förblivit desamma. Om sådana situationer uppstår går det att diskutera om det systematiska kvalitetsarbetet verkligen leder till en mer evidensbaserad verksamhet. Jag menar att detta visar på vikten av en medvetenhet om att skolorna inte helt själva kan styra över kvaliteten och vikten av att lyssna till lärarnas upplevelser av vad som fungerar.

7.2.2 Subjektifierande effekter

Bacchi (2009:16) menar att policys utformning också kan påverka sociala relationer och hur vi ser på oss själva och andra människor eller grupper i samhället. Bacchi (2009:16) förklarar dessa effekter på följande vis:

Basically the idea is that we become subjects of a particular kind partly through the ways in which policies set out social relationships and our place (position) within them.

Att svenska, matematik och engelska ges särskild vikt kan få subjektifierande effekter om elever som får goda resultat i dessa ämnen betraktas som mer intelligenta i förhållande till elever som uppvisar dåliga resultat i dessa ämnen men goda resultat i exempelvis bild, slöjd eller musik.

I de två studerade kommunerna finns inflytande för lärare, elever och vårdnadshavare inbyggt i kvalitetssystemen, i enlighet med skollagens formuleringar. Det är tänkbart att det systematiska kvalitetsarbetet därigenom kan stärka dessa gruppers inflytande över skolornas utvecklingsarbete och därmed verksamheternas inriktning. För lärarnas del kan förekomsten av gemensam analys och kollegialt lärande utgöra plattformar för att formulera gemensamma argument för hur

skolans kvalitet kan och bör utvecklas. Det är därför, å ena sidan, tänkbart att det systematiska kvalitetsarbetet stärker lärarnas möjligheter att påverka skolverksamheten. Å andra sidan kan det systematiska kvalitetsarbetet bidra till att lärarnas professionella omdöme underkänns som grund för kvalitetssatsningar. Om analysledet i det systematiska kvalitetsarbetet syftar till att komma bort från personliga tyckanden finns risken att lärarnas känsla för vad som bör prioriteras hörsammas mindre, om de inte kan lägga fram evidens för denna känsla. Att analysledet till stor del utgår från färdiga kriterier i form av elevernas måluppfyllelse i respektive ämne eller svar på enkätfrågor kan också bidra till att lärarnas känsla för vad som fungerar inte blir lika viktig. Om elever i en klass utvecklas snabbt på grund av lärarnas undervisningsmetoder, men ändå inte får höga betyg eftersom kunskapsnivån för början var låg, så kommer dessa metoder inte betraktas som verkningsfulla om inte lärarnas känsla för vad som fungerar får utrymme.

Att TQM-rörelsens ideal om ständiga förbättringar anammas kan också påverka lärarnas arbetsförhållanden, under förutsättning att de involveras i kvalitetsarbetet. Å ena sidan kan det stärka deras möjlighet att kontinuerligt lyfta fram förhållanden som behöver förbättras utan att de behöver känna sig besvärliga. Å andra sidan kan det leda till en mer pressad arbetssituation med lärare som upplever att de aldrig får vara nöjda med sin arbetsinsats eftersom kvaliteten ständigt ska bli bättre.

7.2.3 Levda effekter

De levda effekterna av en policy handlar enligt Bacchi (2009:17) om att policys utformning får direkta konsekvenser för människors liv. Att inriktningen på de två kommunernas skolverksamheter påverkas av det systematiska kvalitetsarbetet tycker jag är tydligt eftersom det är tänkt att kollegiala diskussioner, resursfördelning och utvecklingsinsatser ska formos av informationen som samlas in inom ramen för detta arbete. I förlängningen kan det påverka den utbildning och den sociala miljö som eleverna möter. Vilka levda effekter kvalitetsarbetet kan få på lång sikt är svårt att uttala sig om eftersom de nuvarande bestämmelserna inte är särskilt gamla. Om det systematiska kvalitetsarbetet i kommunerna fungerar som det är tänkt kan de levda effekterna på lång sikt handla om det intervjupersonerna beskriver som syftet med arbetet, nämligen en mer jämlik och evidensbaserad utbildning med tryggare elever som har bättre ämneskunskaper, inte minst i svenska, matematik och engelska. Det kan leda till att ingen elev halkar efter eller glöms bort vare sig det handlar om ämneskunskaper eller om elevens sociala situation. Det kan göra den enskilda elevens skolgång bättre samtidigt som likvärdigheten, åtminstone på skolor med samma huvudman, kan öka. Kvalitetsarbetet kan också säkra lärarnas

möjligheter till kollegiala samtal, speciellt om arbetet i de två kommunerna utvecklas som intervjupersonerna önskar. En förutsättning för att dessa effekter ska uppstå är att informationen som samlas in speglar de faktiska förhållandena, att analysen av orsakerna till dessa förhållanden är korrekt och att insatserna som genomförs får avsedd verkan. En intressant fråga att resonera kring är om kvalitetssatsningarna och de levda effekterna skulle se annorlunda ut om det systematiska kvalitetsarbetet i större utsträckning än idag skulle utgå från lärarnas och rektorernas känsla för vad som är angeläget att arbeta med.

7.3 Uppslag för fortsatta studier

Ovanstående diskussion om det systematiska kvalitetsarbetets effekter är just en diskussion. Ett uppslag för framtida studier är att undersöka vilka effekter det systematiska kvalitetsarbetet faktiskt får. Leder kvalitetssäkringssystem till högre måluppfyllelse med avseende på skolans nationella mål? Hur påverkas de olika yrkesgrupperna i skolväsendet av det systematiska kvalitetsarbetet? Hur påverkas eleverna? Och hur påverkas de olika ämnens status i förhållande till varandra?

Jag har argumenterat för att kvalitetsbegreppet i de två kommunerna påverkas av andra aktörers satsningar och rekommendationer men jag har inte gjort någon ingående analys av vilken nivå eller vilka aktörer som har störst makt över uttolkningen av begreppet. Ett uppslag för fortsatta studier är att mer grundligt undersöka vem som har makt att utforma de föreställningar om kvalitet som det systematiska kvalitetsarbetet bygger på. Hur stort inflytande har det privata näringslivets idéer? Hur stort inflytande har internationella organ, exempelvis OECD? Vilken roll har skolpolitiker på central och lokal nivå? Och hur stor plats får lärares föreställningar om kvalitet i de formella systemen för kvalitetssäkring i förhållande till de andra aktörernas föreställningar?

Det vore också intressant att följa det systematiska kvalitetsarbetet över tid för att se om uttolkningen av kvalitetsbegreppet och systemen för kvalitetssäkring förändras eller förblir desamma. Att jämföra kvalitetsbegreppets innebörd i skolan med dess innebörd i socialtjänsten eller hälso- och sjukvården, där det också finns krav på systematiskt kvalitetsarbete, är ytterligare ett uppslag för fortsatta studier som skulle bidra med ökad förståelse för NPM-rörelsens uttryck och effekter.

8 Källförteckning

Intervjuer

Skolverket

Undervisningsråd Sara Knöfel. Informantintervju 2014-02-24.

Kommun 1

Förvaltningschef. Intervju 2014-03-13

Utvecklingsledare. Intervju 2014-03-13

Rektor. Intervju 2014-03-13

Lärare 1. Intervju 2014-03-31

Lärare 2. Intervju 2014-03-31

Kommun 2

Förvaltningschef. Intervju 2014-03-26

Rektor. Intervju 2014-03-26

Dokument som beskriver kommunernas systematiska kvalitetsarbete

Kommun 1

Förvaltningens elevenkät

Föräldraenkät, utkast

Flödesschema över förvaltningens kvalitetsarbete

Kommunens hemsida

Måluppfyllelse rapport för höstterminen 2013

SKL (2014a) *Öppna jämförelser – grundskola*.

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/oppnajamforelser/oppnajamforelser_grundskola. Avläst 2014-05-13

SKL (2014b) *Öppna jämförelser*. http://www.skl.se/vi_arbetar_med/oppnajamforelser. Avläst 2014-05-13

Skolans likabehandlingsplan för läsåret 2012/2013

Skolans redovisning av måluppfyllelse

Skolverket (2011). *Läroplan för grundskola, förskoleklass och fritidsbemmet 2011 (Lgr11)*. Stockholm: Skolverket

Skolverket (2014a) *Om fortbildningen*.

https://matematiklyftet.skolverket.se/matematik/faces/portal/newlink713?_afLoop=1177465071857000&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=18mxixlu0e_85. Avläst 2014-04-17

Årshjul för systematiskt kvalitetsarbete i kommunen för år 2013

Kommun 2

DO (2014) *Plan mot diskriminering och kränkande behandling i förskolan och skolan*.

<http://www.planforskolan.se/>. Avläst 2014-05-20

Kommunens hemsida

Kommunens PISA 2015-rapport om nationella prov i matematik för läsåren 2011/2012 och 2012/2013

Kommunens årsrapport om PISA 2015 för läsåret 2012/2013

Skolans hemsida

Skolans likabehandlingsplan för läsåret 2013/2014

Skolverket (2013). *Allmänna råd med kommentarer om utvecklingssamtalet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen*. Stockholm: Skolverket.

SKL (2014c) *Om SKL:s matematiksatsning*

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/skola_och_forskola/matematikatsning/nyheter/skl-s-matematikatsning. Avläst 2012-04-14

Utbildningskonsultens hemsida

Offentligt tryck

Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen: för kunskap, valfrihet, och trygghet*. Regeringens proposition. Stockholm: Regeringskansliet

Regeringen (1997). *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning - kvalitet och likvärdighet: Regeringens skrivelse 1996/97:112*. Stockholm: Fritze

Regeringskansliet (2014) *Myndigheter inom utbildningsområdet*.
<http://www.regeringen.se/sb/d/5017/a/15574>. Avläst 2014-05-20

SFS 1975:725 Författningssamlingsförordning

SFS 1985:1100 Skollag

SFS 1994:1194 Grundskoleförordning

SFS 1997:702 Förordning om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.

SFS 2001:649 Förordning om ändring i förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet

SFS 2006:67 Lag om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever

SFS 2008:567 Diskrimineringslag

SFS 2010:800 Skollag

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

Skolverket (2011). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 (Lgr 11)*. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2012a). *Allmänna råd med kommentarer om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet*. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2012b). *Arbetet mot diskriminering och kränkande behandling*. Skolverkets allmänna råd. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2014b) *Kraftig försämring i PISA*. <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/internationella-studier/pisa/kraftig-forsamring-i-pisa-1.167616> . Avläst 2014-05-05

Skolinspektionen (2012). *Regelbunden tillsyn 2012*. Rapport dnr 40-2013:1208.

Finns att hämta på Skolinspektionens hemsida: <http://www.skolinspektionen.se/sv/Beslut-och-rapporter/Publikationer/Statistikrapporter/>

Skolinspektionen 2014a. *Detta bedömer vi*. <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Regelbunden-tillsyn/Planering-och-genomforande/fakta/>. Avläst 2014-04-29

Skolinspektionen 2014b. *Historik*. <http://www.skolinspektionen.se/sv/Om-oss/Var-verksamhet/Historik/>. Avläst 2014-04-29

Skolinspektionen 2014c. *Inspektion*. <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/>. Avläst 2014-05-20

Skolinspektionen 2014d. *Kvalitetsgranskning*. <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Kvalitetsgranskning/>. Avläst 2014-05-20

Skolinspektionen 2014e. *Regelbunden tillsyn*. <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Regelbunden-tillsyn/>. Avläst 2014-05-20

2012/13:UbU15. *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.* Utbildningsutskottets betänkande. Stockholm: Sveriges Riksdag.

Litteratur

Bacchi, Carol Lee (2009). *Analysing policy: what's the problem represented to be?*. Frenchs Forest, N.S.W.: Pearson

Bejerot, Eva & Hasselbladh, Hans (red.) (2002). *Kvalitet utan gränser: en kritisk belysning av kvalitetsstyrning*. 1. uppl. Lund: Academia Adacta

Bergh, Andreas (2010). *Vad gör kvalitet med utbildning?: om kvalitetsbegreppets skilda innebörder och dess konsekvenser för utbildning*. Diss. Örebro: Örebro universitet, 2010

Berg, Anne Marie (2002) Kvalitetsrörelsen – mellan politik och organisation i Bejerot, Eva & Hasselbladh, Hans (red.) *Kvalitet utan gränser: en kritisk belysning av kvalitetsstyrning*. 1. uppl. Lund: Academia Adacta

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.) (2012). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 3., [utök.] uppl. Lund: Studentlitteratur

Blyth, Mark (2002). *Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century*. New York: Cambridge University Press

Bryman, Alan (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2., [rev.] uppl. Malmö: Liber

Dahlberg, Gunilla, Moss, Peter & Pence, Alan (2002). *Från kvalitet till meningskapande: postmoderna perspektiv - exemplet förskolan*. Stockholm: HLS förl.

Dahler-Larsen, Peter (2008). *Kvalitetens beskaffenhet*. Odense: Syddansk Universitetsforlag

- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (red.) (2012). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik
- Fischer, Frank (2003). *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press
- Hasselbladh, Hans & Lundgren, Rikard (2002) Kvalitetsrörelsen i Sverige i Bejerot, Eva & Hasselbladh, Hans (red.) *Kvalitet utan gränser: en kritisk belysning av kvalitetsstyrning*. 1. uppl. Lund: Academia Adacta
- Hay, Colin (2002). *Political analysis: a critical introduction*. Basingstoke: Palgrave
- Howarth, David R. (2007). *Diskurs*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Jarl, Maria & Rönnberg, Linda (2010). *Skolpolitik: från riksdagsbus till klassrum*. 1. uppl. Stockholm: Liber
- Johansson, Vicki (2006). *Tillsyn och effektivitet: statliga inspektörers yrkesroller och strategival*. 1. uppl. Umeå: Boréa
- Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, Staffan (2009). A pluralist view of generalization in qualitative research. *International Journal of Research & Method in Education*, Vol. 32, No. 1, April 2009, 25-38
- Lascoumes, Pierre & Le Gales, Parick (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, Nr. 1, 1-21
- Nytell, Hans (2006). *Från kvalitetsidé till kvalitetsregim: [om statlig styrning av skolan]*. Diss. Uppsala : Uppsala universitet, 2006
- OECD (2014). *About PISA*. <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/>. Avläst 2014-05-05
- Patton, Michael Quinn (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. 2. ed. Newbury Park, Calif.: Sage
- Peters, Guy B. (2002) The Politics of Tool Choice i Salamon, Lester M. (red.) *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press
- Research Institutes of Sweden, RISE (2014). *Institutssektorns historiska bakgrund*. <http://www.ri.se/forskningsinstitut/historisk-bakgrund> . Avläst 2014-05-06
- Winther Jørgensen, Marianne & Phillips, Louise (2000). *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur

Övriga källor

Filosofiska rummet (2012) *Vad är kvalitet?* [radioprogram]. Sveriges Radio, P1, 1 april.

9 Bilaga 1: Intervjuguide

Det systematiska kvalitetsarbetets utformning

Kan du beskriva hur det systematiska kvalitetsarbetet fungerar i er kommun/på förvaltningen/skolan? Rutiner, processer, ansvarsfördelning mellan förvaltning/rektor/lärare, skriftliga policydokument?

Vad är syftet med de olika aktiviteterna?

Vilken är din roll i kvalitetsarbetet?

Samlar ni in någon information som en del i det systematiska kvalitetsarbetet? Vilken sorts information? Hur används informationen? Av vem?

Har ni några områden som ni riktar utvecklingsinsatser mot just nu/planerar att rikta utvecklingsinsatser mot? Hur kom ni fram till just dessa områden? Vem fattade beslut om att detta skulle ligga i fokus?

Vad är det tänkt att det systematiska kvalitetsarbetet hos er ska leda till?

Intervjupersonernas uppfattningar

Vad betyder kvalitet i skolan för dig? Vad menar du kännetecknar en skola med god kvalitet?

Vad vill du satsa på i det systematiska kvalitetsarbetet?

Om du fick bestämma helt fritt, vilka åtgärder skulle du vidta för att förbättra kvaliteten i skolan, utifrån din tolkning av begreppet?

Upplever du att dina uppfattningar om vad kvalitet är överensstämmer med det som ligger i fokus för det systematiska kvalitetsarbetet?

Upplever du att du har möjlighet att påverka det systematiska kvalitetsarbetet?

Tror du att det är viktigt att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete för att kunna uppnå god kvalitet i skolan?

Vilka effekter tror du att det systematiska kvalitetsarbetet kan få?

Vilka konsekvenser tror du det skulle få om ni inte bedrev ett systematiskt kvalitetsarbete?