

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

Jan Håkansson
Högskolan Dalarna

Niclas Rönnström
Stockholms universitet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERENSER

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

Skolverket (2020). *Samverkan för bästa skola. Redovisning av regeringsuppdrag 2019*. Tillgänglig på: Redovisning av regeringsuppdrag Samverkan för bästa skola 2019 (skolverket.se) (30 mars 2021).

Townsend, Tony (Red.) (2007). *International Handbook of School Effectiveness and Improvement*. Springer.

VanGronigen, Bryan A., Meyers, Coby. V., Scott, Caitlin, Fantz, Traci, & Dunn, Lenay D. (2020). Soliciting, vetting, monitoring and evaluating: A study of state education agencies' use of external providers for school improvement efforts. *Journal of Educational Change*. <https://doi.org/10.1007/s10833-020-09403-1>.

Wahlström, Ninni, & Sundberg, Daniel (2017). *Kommuner som aktörer i utbildningsreformer: implementeringen av läroplansreformen Lgr 11* (Rapport 2017:21). Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).