

# Nordiske Organisasjons- Studier



**1 – 2019**

ISSN 1501-8237



FAGBOKFORLAGET

# Nordiske OrganisasjonsStudier

## Nordic Organization Studies

Nordiske Organisasjonsstudier utgis av Fagbokforlaget i samarbeid med Uni Rokkansenteret, med støtte fra Nordisk Publiceringsnævn for humanistiske og samfundsvitenskapelige tidsskrifter (NOP-HS).

### Ansvarlig redaksjon

Erik Døving, Oslomet – storbyuniversitetet  
Simon Neby, NORCE samfunn  
Torstein Nesheim, SNF

### Redaksjonssekretær

Hilde Kjerland, NORCE  
Annbjørg Ryssdal, Hordaland Fylkeskommune

### Nordisk redaksjon

Staffan Furusten, Score, Stockholm (Sverige)  
Hanne Foss Hansen, Københavns universitet  
København (Danmark)  
Ragnhild Kvalshaugen, Handelshøyskolen BI,  
Oslo (Norge)  
Runolfur Smari Steinthorsson,  
Íslands universitet (Island)

### Redaksjonsadresse

NORCE Norwegian Research Centre  
Pb. 22, Nygårdstangen  
5838 Bergen

### Redaksjonsråd

Mats Alvesson, Lunds universitet  
Rolv Petter Amdam, Handelshøyskolen BI, Oslo  
Ingmar Björkman, Aalto-universitetet, Helsinki  
Nils Brunsson, Handelshögskolan i Stockholm  
Morten Egeberg, Universitetet i Oslo  
Lars Engwall, Uppsala universitet  
Päivi Eriksson, University of Kuopio  
Nicolai Foss, Handelshøyskolen i København  
Steen Hildebrandt, Handelshøjskolen Århus universitet  
Bengt Jacobsson, Södertörns Högskola  
Thor Øivind Jensen, Universitetet i Bergen  
Sten Jönsson, Handelshögskolan i Göteborg  
Jan Löwstedt, Mälardalens högskola  
Stefan Olafsson, Íslands universitet  
Kjell Arne Røvik, Universitetet i Tromsø



## Innhold

**Styring og organisering for økt gjennomføring i videregående skole. . 3**  
ANNE HOMME OG INGRID HELGØY

### ARTIKLER

**Gymnasial yrkesutbildning i förändring – svenska erfarenheter  
i historisk och europeisk belysning . . . . . 8**  
JONAS OLOFSSON OCH MARTIN KVIST

**Att göra styrning och styra görande: Skolinspektionens aktiviteter  
för ökad genomströmning från gymnasieskolan . . . . . 34**  
LINDA RÖNNBERG

**'One size fits all'? Ensretting av nasjonale tiltak for å hindre  
frafall i videregående opplæring i Norge. Tilfellet Ny GIV  
Overgangsprosjektet. . . . . 58**  
INGRID HELGØY, ANNE HOMME, SOLVEIG HOLEN OG BERIT LØDDING

**Lærerrollen i krysspress? Nye yrkesgrupper i møte med skolen  
som organisasjon . . . . . 81**  
NINA PAARUP MICHELSEN



# Styring og organisering for økt gjennomføring i videregående skole

ANNE HOMME & INGRID HELGØY

## INTRODUKSJON TIL TEMANUMMERET

I Norden er frafall fra videregående opplæring sett på som et betydelig problem, som har fått stor politisk oppmerksomhet (Markussen 2010). Når mellom 25 og 30 prosent av et årskull ikke gjennomfører videregående opplæring, er det grunn til å spørre om utdanningssystemene svikter. Dette kan være en utfordring for den enkelte ungdom, men er også et samfunnsproblem. Å mislykkes i skolen øker risikoen for arbeidsledighet og utestenging fra arbeidsmarkedet dramatisk (Bäckman, Jakobsen, Lorentzen, Österbacka og Dahl 2015). I tillegg går samfunnet og arbeidsmarkedet glipp av den potensielle kunnskapen og kompetansen til en betydelig gruppe unge mennesker (Kauppinen et al. 2014).

De skandinaviske velferdsstatene har lange tradisjoner for statlig inngripen i utdanningspolitikken. I dette temanummeret utforsker vi forholdet mellom statlig styring og lokal organisering i innsatsen for å hindre at elever avslutter videregående før de har gjennomført og bestått. I fire artikler, to fra Sverige og to fra Norge, presenteres ulike empiriske studier samt policy- og statistikkanalyser som gir innblikk i hvordan de to landene løser frafallsutfordringene gjennom ulike perspektiver på styring og organisering.

Norge og Sverige er naboland med mange felles økonomiske, kulturelle og politiske kjennetegn, og av Gösta Esping-Andersen (1990) karakterisert som sosialdemokratiske velferdsstater. Sosialdemokratiske velferdsstater assosieres med en sterk og omfattende stat, sjenerøse velferdsordninger, sterke sosiale rettigheter og høy grad av omfordeling i velferdsytelser, og er videre karakterisert som sentraliserte, hierarkisk oppbygde stater. På bakgrunn av Esping-Andersens velferdsstatsmodell vil vi kunne forvente stor grad av sentral styring i de to landenes tilnærming til frafall fra videregående opplæring. Sellers og Lidström (2007) peker imidlertid på et annet viktig trekk ved de to landene, nemlig at det er en gjensidig utveksling mellom lokal- og sentralnivået; kommunene har en framtrædende posisjon med betydelig ansvar

for offentlig virksomhet og dermed ansvar både for utforming og gjennomføring av offentlig politikk. Velferdspolitikken realiseres i stor grad gjennom kommuneorganisasjonen. Den grunnleggende opplæringen for barn og unge, grunnskolen og videregående skole, er en av de viktigste oppgavene kommunene har fått ansvar for, i både Norge og Sverige. I Sverige har kommunene ansvaret for begge skoleslagene, mens det er kommunene som har ansvaret for grunnskole og fylkeskommunene for videregående skole i Norge. Vi kan altså forvente at lokalstyrenivået også har en sentral rolle i offentlige tiltak for å øke andelen av ungdommer som fullfører videregående opplæring.

Artikkelbidragene som omhandler styring og organisering for økt gjennomføring i Sverige, ser på nasjonal styring gjennom for det første organiseringen av *gymnasieskolan* og yrkesfagene over tid (Olofsson og Kvist) og den svenske nasjonale *Skolinspektionens* aktiviteter (Rönnerberg). I artikkelen «Gymnasial yrkesutbildning i förändring – svenska erfarenheter i historisk och europeisk belysning» diskuterer Jonas Olofsson og Martin Kvist i et historisk-komparativt perspektiv hvordan organiseringen av den svenske videregående/gymnasiale yrkesutdanningen har vært rettet mot å gjøre utdanningen mer attraktiv for ungdom for – på den ene siden – å øke gjennomstrømmingen i gymnasieskolan og dermed sikre unges etableringsmuligheter i arbeidslivet. På den andre siden har ambisjonen til politiske myndigheter med endringer i yrkesutdanningen vært å sørge for å dekke Sveriges behov for yrkesutdannet arbeidskraft. Tross større nasjonale utdanningsreformer som har hatt som formål å øke ungdommenes interesse for yrkesutdanning gjennom etablering av lærlingeordninger og praksis i arbeidslivet, har ungdommenes tilbøyelighet til å velge yrkesfag blitt ytterligere redusert, og manglende gjennomstrømning i gymnasieskolan er fortsatt vurdert som et betydelig problem. Artikkelen argumenterer for at utfordringene med å endre yrkesutdanningen på gymnasialt nivå må forstås i et historisk-institusjonelt perspektiv. Problemene Sverige har hatt med å innføre lærlingssystemer, slik vi for eksempel finner i andre EU-land som Danmark, Nederland og Tyskland, men også i Norge, forklares ved hjelp av begrepene *sporavhengighet* (spårbundenhet) og *komplementaritet* og med referanser til Hall og Soskice (2001), Olofsson (2005), Schön (2014), Streeck og Thelen (2005) og Thelen (2004). Forfatterne argumenterer i tråd med det historisk-institusjonelle perspektivet at Sverige mangler flere av de grunnleggende institusjonelle forutsetningene for en klassisk lærlingemodell, slik som reguleringer og støttestrukturer.

Linda Rönnerberg analyserer i artikkelen «Att göra styrning och styra görande: Skolinspektionens aktiviteter för ökad genomströmning från gymnasieskolan» en av de sentrale policyaktørene i det svenske reformarbeidet for å hindre «avhopp» og redusere andelen elever med ufullstendig videregående opplæring (gymnasieutbildning). Artikkelen analyserer Skolinspektionens styring – det vil si aktiviteter, prosesser og arbeid (jf. Clarke 2015 og Ozga 2016) – som er

innrettet mot å få flere ungdommer til å fullføre videregående opplæring. Skolinspektionen har stor handlingsfrihet til å utforme egne aktiviteter, og gjennom *ordinære tilsyn* (regelbunden tillsyn), som gjennomføres hvert tredje år, og *kvalitetsgjennomganger* retter Skolinspektionen ansvaret for å løse problemet med elever som slutter før de har fullført, til rektorer, lærere og skolepersonell. Rönnerberg peker på at ved å styre gjennom en autoritativ fordeling av skyld – hvem som feiler, hvor, når og hvordan – kan Skolinspektionens aktiviteter føre til utilsiktede konsekvenser og forme offentlighetens forestillinger om skole og utdanning, slik som synet på læreryrkets status, på yrkesprogrammer og på elevenes egenskaper.

Det første norske bidraget retter oppmerksomheten mot den nasjonale satsingen mot frafall, Ny GIV, og det andre analyserer hvordan nye yrkesgrupper med ansvar for å avlaste lærerne bidrar i arbeidet for å øke elevenes motivasjon for å fullføre videregående opplæring.

Artikkelen «'One size fits all?' Ensretting av nasjonale tiltak for å hindre frafall i videregående opplæring i Norge. Tilfellet Ny GIV Overgangsprosjektet» av Ingrid Helgøy, Anne Homme, Solveig Holen og Berit Lødding undersøker forutsetningene for å lykkes med en sentralstyrt satsing rettet mot både ungdomstrinnet og videregående skole i et implementeringsteoretisk perspektiv. Satsingen la vekt på intensivopplæring av elever, kursing av lærere og samarbeid mellom skoleslag og skoleeiere på ulike nivåer. Målingen av satsingens effekter (se for eksempel Lødding og Holen 2013; Huitfeldt, Kirkebøen, Strømsvåg, Eielsen og Rønning 2018) har vært nedslående sett i lys av Kunnskapsdepartementets ambisjoner med satsingen. Analysen identifiserer en rekke kritiske faktorer ved policydesignet og iverksettingsprosessen (jf. Winter 2003). Policydesignet var for det første utformet med tanke på at tiltaket skulle gjennomføres på samme måte både i ungdomsskolen og videregående skole, men var i langt større grad bygget opp om ungdomsskolens organisasjonsstruktur, og utfallet av tiltaket ble svært forskjellig i de to skoleslagene. En annen kritisk faktor ved policydesignet var uklare delmål, og en tredje avgrensningen av målgruppen, hvor det var stort rom for lokalt skjønn. Iverksettingsprosessens tre kritiske faktorer var alle knyttet til den profesjonelle konteksten Ny GIV ble gjennomført i. For det første var lærerne de sentrale iverksetterne av satsingen på skolenivået, der lærerne på ungdomstrinnet kan karakteriseres som allmennlærere som vektla pedagogikk og undervisningsmetoder, mens lærerne i videregående skole hadde en sterk identitet som faglærere. For det andre var skoleledelsen på ungdomstrinnet langt mer involvert i gjennomføringen enn ledelsen i videregående skoler, noe som kan knyttes til ulike ledelsesformer og/eller -tradisjoner i de to skoleslagene. Den tredje kritiske faktoren er ulikheter i skolenes utforming. De videregående skolene er jevnt over langt større enn skolene med ungdomstrinn, mens støtten skolene fikk til skoleing av lærere, var lik. I tillegg til kritiske

faktorer i iverksettingen på skolenivå viser artikkelen at relasjonen mellom skolene og skoleeier var en kritisk faktor. Ungdomsskolene erfarte i hovedsak langt større støtte fra skoleeier enn de videregående skolene.

I den siste artikkelen i temanummeret, «*Læreren i krysspress? Nye yrkesgrupper i møte med skolen som organisasjon*», undersøker Nina Paarup Michelsen skoleorganisasjoner som har ansatt *miljøarbeider* for å styrke tidlig intervensjon og forebygging for dermed å gi lærerne rom for å konsentrere seg om undervisningsoppgavene. Hensikten er at elevene ikke skal falle fra lenger framme i utdanningsløpet. Artikkelen retter fokus mot betydningen av ungdomsskolen som organisatorisk kontekst for nye yrkesgrupper som skal finne sin plass i arbeidsdelingen gjennom å analysere skolene som løse vs. koplede systemer (Weick 1976) og gjennom jurisdiksjonsbegrepet til Andrew Abbot (1988), der koplingen mellom profesjonsutøverne og praksis er det sentrale. I analysen av fire ungdomsskoler som har ansatt personer uten lærerbakgrunn for å avlaste lærerne i deres arbeidsoppgaver, identifiserer Michelsen to skoletyper: henholdsvis lærerstyrte og ledelsesstyrte skoler. Miljøarbeidere utformer sine roller ulikt avhengig av om den organisatoriske konteksten kan karakteriseres som lærerstyrt eller ledelsesstyrt. Artikkelen understreker at lærernes profesjonelle identitet er sterkt knyttet til skolens utvidete mandat som samfunnsinstitusjon og skolen som dannelsesarena, og at det kan være utfordringer knyttet til å iverksette «et lag rundt læreren» (Borg, Drange, Fossestøl og Jarning 2014) eller «et lag rundt eleven»,<sup>1</sup> som skyldes trekk både ved skolen som organisasjon og forholdet mellom lærerprofesjonen og praksis.

Temanummeret gir smakebiter på hvordan organisering og styring på et politisk prioritert område i Sverige og Norge er viktig for politikken som settes ut i livet, og har betydning for aktørene som skal implementere den og for målgruppen: de unge som er i eller utenfor utdanningsløpet og som ennå ikke har fullført videregående opplæring. Perspektiver på styring og organisering gir økt forståelse av kompleksiteten i å løse politiske problem, men kan også bidra med innsikt til politikere og myndigheter om hva som hemmer og hva som fremmer politikkenes gjennomslag.

## NOTES

1 <https://www.lagrundtelevn.no/>

## REFERANSER

- Abbott, A. (1988). *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labour*. Chicago: University of Chicago Press.
- Borg, E., Drange, I., Fossestøl, K. og Jarning, H. (2014). *Et lag rundt læreren. En kunnskapsoversikt*. AFI-rapport 8/2914. Oslo: AFI Høgskolen i Oslo og Akershus.



- Bäckman, O., Jakobsen, V., Lorentzen, T., Österbacka, E. og Dahl, E. (2015). Early school leaving in Scandinavia: Extent and labour market effects. *Journal of European Social Policy* 25 (3):253–269.
- Clarke, J. (2015). Inspection: Governing at a distance. I: Grek, S. og Lindgren, J. (red.), *Governing by inspection*. London: Routledge.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Hall, P.A. og Soskice, D. (red.) (2001). *Varieties of capitalism. The institutional foundation of comparative advantage*. New York: Oxford University Press.
- Huitfeldt, I., Kirkebøen, L.J., Strømsvåg, S., Eielsen, G. og Rønning, M. (2018). *Fullføring av videregående opplæring og effekter av tiltak mot frafall*. Sluttrapport fra effektevalueringen av Overgangsprosjektet i Ny GIV. Rapport nr. 08/2018. Oslo: SSB.
- Kauppinen, T.M., Angelin, A., Lorentzen, T., Bäckman, O., Salonen, T., Moisisio, P. og Dahl, E. (2014). Social background and life-course risks as determinants of social assistance receipt among young adults in Sweden, Norway and Finland. *Journal of European Social Policy* 24 (3):273–288.
- Lødding, B. og Holen, S. (2013). *Intensivopplæring i eller utenfor klassen? Sluttrapport fra prosjektet Kartlegging av deltakelse, organisering og opplevelse i Overgangsprosjektet innenfor Ny GIV*. Rapport no. 42/2013. Oslo: NIFU.
- Markussen, E. (red.) (2010). *Frafall i utdanning for 16–20 åringer i Norden, TemaNord 2010:517*. København: Nordisk ministerråd.
- Olofsson, J. (2005). *Svensk yrkesutbildning: vägval i internationell belysning*. Stockholm: SNS förlag.
- Ozga, J. (2016). Trust in numbers? Digital education governance and the inspection process. *European Educational Research Journal* 15 (1):69–81.
- Schön, L. (2014). *En modern svensk ekonomisk historia: Tillväxt och omvandling under två sekel*. Lund: Studentlitteratur.
- Sellers, J.M. og Lidström, A. (2007). Decentralization, local government, and the welfare state. *Governance* 20:609–632. doi:10.1111/j.1468-0491.2007.00374.x
- Streeck, W. og Thelen, K. (2005). *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. New York: Oxford University Press.
- Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, The United States, and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Weick, K.E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly* 21:1–19.
- Winter, S. (2003). Implementation perspectives: Status and reconsideration. I: Guy Peters, B. og Pierre, J. (red.), *Handbook of Public Administration* (s. 212–221). New York/London: Sage Publications.



# Gymnasial yrkesutbildning i förändring – svenska erfarenheter i historisk och europeisk belysning

JONAS OLOFSSON & MARTIN KVIST

**Nyckelord:** gymnasial yrkesutbildning, genomströmning, utbildningspolitik, socialpolitik, arbetsmarknad

**Keywords:** vocational education, completion rates of pupils, educational policy, social policy, labour market

## 1. UNGAS ETABLERING PÅ SVENSK ARBETSMARKNAD

Förutsättningarna för ungas etablering på svensk arbetsmarknad förändras snabbt. Det blir särskilt tydligt om man anlägger ett lite längre historiskt perspektiv. Utvecklingen har gått i vågor.

Under decennierna från andra världskrigets slut fram till 1970-talet framstod inte ungdomsarbetslösheten som något trängande nationellt problem, även om det fanns regioner där unga påverkades negativt av strukturomvandlingen. Mönstret att unga från glesbygder tvingas flytta till storstadsregioner för att få arbete och utbildning grundlades.

De så kallade guldåren med höga sysselsättningsnivåer, främst för män, upphörde på 1970-talet. Förändrade internationella konkurrensförhållanden och industrikriser påverkade bilden. Övergången skola–arbetsliv blev mer utdragen. Gymnasieutbildning framstod allt mer som ett grundkrav för inträde i arbetslivet, men arbetslösheten låg kvar på låga nivåer och nya sysselsättningsmöjligheter öppnade sig för främst kvinnor i den expanderande offentliga sektorn. En ny sammanhållen gymnasieskola etablerades i början av årtiondet. Det stora flertalet unga gick vidare till gymnasiestudier efter grundskolan, men det fanns fortfarande en grupp som sökte sig ut i arbetslivet direkt efter den obligatoriska skolan. Villkoren och de framtida möjligheterna för den gruppen väckte tilltagande oro.<sup>1</sup>

1980-talet präglades sedan av högkonjunktur och frågorna om ungdomsarbetslösheten försvann från den politiska dagordningen. Under de inledande åren av 1990-talet följde däremot en mycket kraftig ekonomisk nedgång med fallande sysselsättning och ökad arbetslöshet. Arbetslöshetstalen i åldersgruppen 20–24 år ökade från cirka 4 procent 1989 till 23 procent 1993 (SCB Arbetskraftsundersökningarna). Efter 1990-talets inledande krisår stabiliserades förhållandena, men arbetslösheten har därefter inte sjunkit till de låga nivåer som rådde före detta årtionde. Den fulla sysselsättningen från efterkrigsdecennierna har inte återställts utan ersatts av en politik inriktad på ökad effektivitet och stärkt konkurrenskraft, bland annat via inflationsbekämpning och stora utbildningssatsningar. Andelen högskolestuderande ökade snabbt efter 1990-talets krisår. Bland kvinnor i åldrarna 20–24 år ökade andelen studerande från 18 procent år 1993 till 29 procent 2002, dvs. med drygt 10 procentenheter under en tioårsperiod. Ökningen bland männen var inte lika stark, men ändå påfallande: från 15 procent 1993 till 22 procent 2002 (SCB Befolkningens utbildning).

I svallvågorna av finanskrisen i slutet av 2000-talets första årtionde ökade arbetslösheten återigen till runt 20 procent i åldrarna 20–24 år. Ungdomsarbetslösheten kom åter i fokus för den politiska debatten i Sverige. Sedan 2009 har emellertid arbetslösheten minskat, från en nivå på drygt 20 procent bland unga vuxna i åldern 20–24 år till cirka 13 procent 2017 (SCB Arbetskraftsundersökningarna). Det betyder likväl att arbetslösheten är fortsatt relativt hög i Sverige, inte bara historiskt sett utan också jämfört med andra nordiska länder (undantaget Finland). Jämfört med genomsnittet inom EU ligger Sverige dock något lägre.<sup>2</sup> Arbetslösheten har ändrat karaktär och drabbar främst vissa grupper. Mycket talar för att arbetslösheten i hög grad är strukturellt betingad. Den hänger ihop med matchningsproblem, regionala obalanser, låg utbildning hos många arbetslösa och svaga etableringsföretag för nyanlända.

Matchningsproblemen kan bland annat härledas till följande förhållanden: Samtidigt som arbetskraftsbristen är mycket kännbar på delar av arbetsmarknaden kan vi konstatera att intresset för yrkesutbildning på gymnasial nivå är relativt svagt. Den snabba tillväxten av andelen utrikes födda liksom den stora gruppen som inte klarar gymnasieskolan utgör en stor utmaning för den svenska utbildnings- och arbetsmarknadsmodellen. I åldersgruppen 15–19 år ökade andelen utrikes födda från cirka 10 procent 2012 till drygt 18 procent 2017 (SCB Befolkningsstatistik). Motsvarande andelar i åldrarna 20–24 år var 14 procent 2011 respektive 19 procent 2017. Ökningen av gruppen nyanlända under senare år har återspeglats i en kraftig ökning av antalet personer i ett av de fem introduktionsprogram som infördes i gymnasieskolan i samband med gymnasiereformen 2011 (Gy11): språkin introduktion. Introduktionsprogrammen samlar de elever som inte är behöriga att läsa ett nationellt program

på gymnasieskolan, dvs. de har inte en fullbordad grundskoleutbildning. Andelen elever har fördubblats och har motsvarat ungefär 10 procent av det totala elevantalet i gymnasieskolan de två senast redovisade läsåren: 2016/17 och 2017/18 (Skolverket 2018a).

## 2. INLEDNING OCH UTGÅNGSPUNKTER

Det finns en långsiktig trend mot ökade utbildningskrav och ökad efterfrågan på eftergymnasialt utbildade på arbetsmarknaden i Sverige och i andra jämförbara länder. Men yrkesutbildningen i gymnasieskolan har en avgörande betydelse för kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden (OECD 2010 och 2012; EEPO 2015). Prognoserna i Sverige gällande arbetskrafts- och kompetensförsörjningen på medellång och lång sikt talar också för att tillgången på gymnasialt yrkesutbildad arbetskraft utgör en större utmaning än tillgången på eftergymnasialt utbildad arbetskraft (Arbetsförmedlingen 2018; SCB 2017). Yrkesutbildningen utgör också bryggan över till arbetslivet för unga som inte väljer vidare utbildning efter gymnasiet. Utrymmet på arbetsmarknaden för unga som saknar gymnasieutbildning är i dag i stort sett obefintligt. En stor grupp unga motsvarande ungefär en femtedel av en årskull uppnår inte fullbordade kvalifikationer på gymnasial nivå. En central och politiskt ofta omdebatterad fråga är om dessa unga skulle få bättre förutsättningar att klara sina studier inom ramen för yrkesutbildning i lärlingsliknande former. Intresset för yrkesutbildning rymmer alltså två dimensioner: för det första handlar det om behovet av att tillgodose arbetskrafts- och kompetensbehoven i arbetslivet (den samhällsekonomiska dimensionen) och för det andra behovet av att skapa bryggor över till arbetslivet och stabila försörjningsmöjligheter (den socialpolitiska dimensionen).

Ett bredare perspektiv talar för att yrkesutbildningen formas i ett samspel mellan institutioner på olika arenor (Hall och Soskice 2001; Wolbers 2007). Det handlar då om institutioner relaterade till såväl arbetsmarknaden som utbildningssystemet, om hur yrken regleras och ansvaret för hur yrkeskvalifikationer definieras. Till skillnad från länder som Danmark och Norge är huvuddelen av yrkesutbildningen i Sverige skolförlagd. Även om branscher och partsorganisationer på arbetsmarknaden är med och formar innehållet i gymnasieskolans yrkesprogram på övergripande nivå, i samråd med den ansvariga utbildningsmyndigheten Skolverket, har organisationerna i arbetslivet inget operativt ansvar.

### 2.1. Syfte och metod

Analysen av ungas övergångar från skola till arbetsliv och yrkesutbildningens förutsättningar i den här artikeln bygger på en empirisk och historisk-komparativ ansats. En central teoretisk utgångspunkt är att den institutionella

kontexten sätter ramar för vad som är möjligt att genomföra och förändra i ett kortare och medellångt tidsperspektiv, i det här fallet kopplat till regleringen av ungas övergångar från skola till arbetsliv (Hall och Soskice 2001; Thelen 2004; Streeck och Thelen 2005; Walther 2006). Inom forskningen brukar man tala om *spårbundenhet* i den historiska utvecklingen (Lundh 2010; North 1990; Schön 2014). Tillämpat på yrkesutbildningen i Sverige kan vi formulera följande hypotes:

Även om det har funnits och finns politiska ambitioner att utveckla den gymnasiala yrkesutbildningen och det arbetsplatsförlagda lärandet inom utbildningen, begränsas handlingsutrymmet av de historiskt betingade institutionella förutsättningarna kopplat till en huvudsakligen skolförlagd utbildningstradition med begränsat bransch- och partsinflytande.

Ungdomsforskare använder ibland begreppet *övergångsregimer* för att karaktärisera ungas etableringsföreläggningar i olika länder (Pohl och Walther 2007; Walther 2006). Begreppet kan förstås som en sammanfattande benämning på hur institutioner och organisationer på arbetsmarknaden, inom utbildningen och socialpolitiken samspelar och påverkar ungas karriärvägar i olika länder. Vår utgångspunkt är att den svenska övergångsregimen står inför stora utmaningar. Elevernas intresse för att söka yrkesutbildning minskar samtidigt som bristen på yrkesutbildad arbetskraft tilltar. I gymnasieskolan finns det också en mycket stor grupp som har svårigheter att fullfölja utbildningarna. Den gruppen möter allt större etableringsproblem på arbetsmarknaden, alldeles oavsett konjunkturförhållanden.

Syftet med den här artikeln är att diskutera den svenska gymnasiala yrkesutbildningens nutida utmaningar i ett långsiktigt historiskt–komparativt perspektiv. Artikelns vägledande frågeställning kan formuleras på följande sätt: *Vad karakteriserar förändringarna av svensk gymnasieutbildning och hur kan dessa förändringar förstås?*

Artikelns syfte och frågeställningar besvaras genom dokumentstudier där vi framför allt utgår från offentliga styrdokument, men vi har också kartlagt policydokument från EU och OECD för att spegla svenska erfarenheter i ett bredare internationellt perspektiv. Vår metodologiska ansats omfattar därutöver ett kvantitativt deskriptivt moment. Vi utgår från statistik kopplad till ungas övergångar med ett särskilt fokus på ungas utbildning och ställning på arbetsmarknaden. Statistiken är hämtad från Statistiska centralbyrån (SCB), Skolverket och Eurostat och vår ambition har varit att konstruera längre tidsserier för att kunna säga något om utvecklingen i ett historiskt perspektiv.

I artikeln behandlas inledningsvis ungas utbildningsval och sysselsättningsmönster. Vi fördjupar diskussionen om de politiska utgångspunkterna för de senaste årens reformarbete på yrkesutbildningsområdet. Det hand-

lar om såväl samhällsekonomiska som socialpolitiska motiv. I det följande avsnittet behandlas det faktum att elevernas intresse för yrkesutbildning inte har ökat i linje med de politiska ambitionerna. Därefter analyserar vi den nyintroducerade lärlingsutbildningens förutsättningar i perspektivet av mer långsiktiga förändringar i ekonomin och på arbetsmarknaden. Artikeln avrundas med en diskussion om möjligheter och utmaningar för svensk yrkes- och lärlingsutbildning i ett historiskt och komparativt perspektiv.

### 3. UNGAS UTBILDNINGSVÄL OCH SYSSELSÄTTNING

I likhet med i många andra europeiska länder har det i Sverige länge funnits starka politiska intentioner att göra gymnasieskolans yrkesutbildningar mer attraktiva. Utgångspunkten är bland annat de matchningsproblem som kan urskiljas på arbetsmarknaden. I olika framåtblickande utredningar och prognoser, bland annat Statistiska centralbyråns *Trender och Prognoser 2017*, konstateras att bristen på gymnasialt yrkesutbildad arbetskraft kommer att tillta fram till år 2035 (SCB 2017). Trots en sentida strukturomvandling av ekonomin som bidragit till en starkare efterfrågan på eftergymnasialt utbildad arbetskraft bedöms följaktligen bristen på gymnasialt yrkesutbildad arbetskraft bli ett större problem även under de närmaste 15–20 åren. Antalet elever som söker yrkesprogram efter grundskolan är och förväntas bli alltför begränsat för att motsvara behoven.

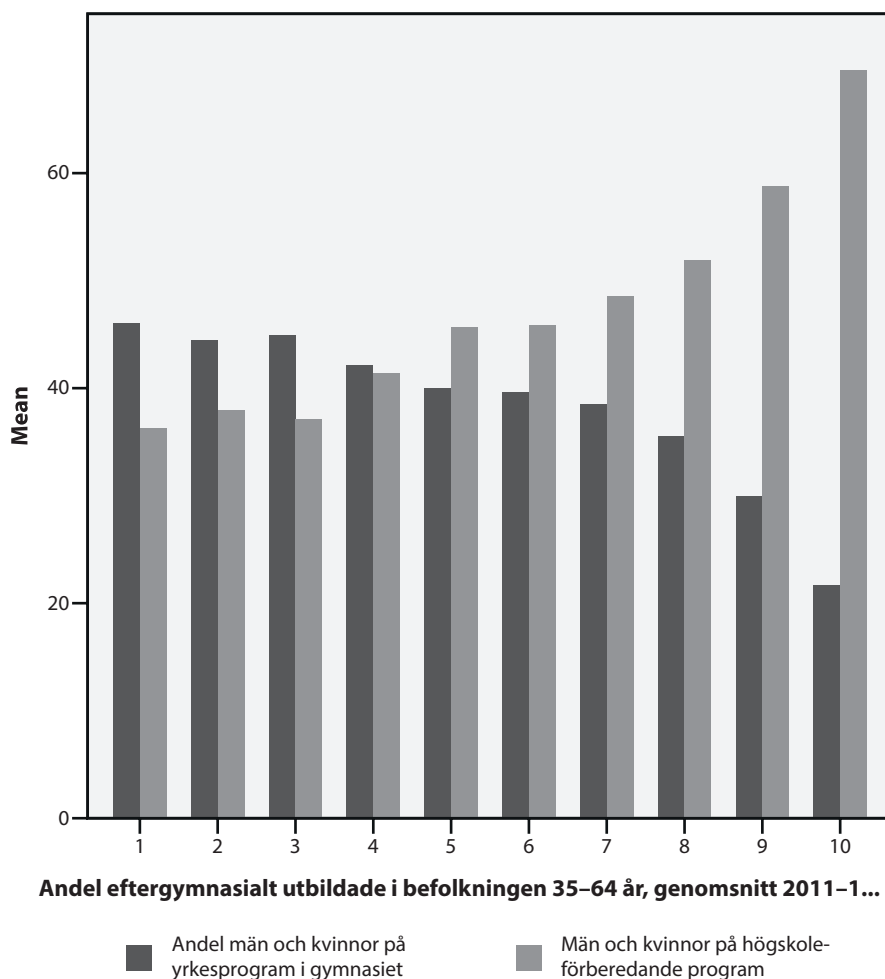
Motiven för att öka elevvolymerna i yrkesutbildningen utgår också från ett önskemål att öka genomströmningen genom att erbjuda »skoltrötta« elever en alternativ utbildningsväg. En av de största utmaningarna inom det svenska utbildningssystemet är att en relativt stor andel elever inom gymnasieskolan inte fullföljer sina studier med examen från ett nationellt program. De senaste årens utveckling pekar på att en växande andel elever tar examen inom tre år, men år 2017 var det ändå 28 procent av eleverna på yrkesprogrammen som inte gjorde det (Skolverket 2018b). Motsvarande siffra för de högskoleförberedande programmen var 23 procent. På introduktionsprogrammen, som alltså omfattar elever som inte är behöriga att studera på ett nationellt program, är genomströmningen betydligt lägre. Av dem som påbörjade ett introduktionsprogram år 2014 slutförde enbart 7 procent sina studier med gymnasieexamen inom tre år. Ser vi i stället till dem som påbörjade sina studier år 2012 var det 20 procent som fullföljde studierna inom fem år.<sup>3</sup>

#### 3.1 Mönster i ungas utbildningsval

Ungas utbildningsval är mångbottnade. Förutom elevens individuella intresse spelar kön en inte obetydlig roll. Pojkar väljer oftare yrkesförberedande program än flickor. Valen har också en sociogeografisk dimension. Unga i storstäderna väljer i högre utsträckning högskoleförberedande program än unga

på landsbygden. Valen kan naturligtvis också kopplas till de ungas socioekonomiska situation. Unga med föräldrar som har någon form av eftergymnasial utbildning väljer oftare högskoleförberedande program.

I figur 1 illustreras ungas val av yrkesutbildning respektive högskoleförberedande utbildning i relation till andelen eftergymnasialt utbildade i kommunernas befolkning. Uppgifterna avser genomgående genomsnitt för åren 2011 till 2016. Sveriges 290 kommuner är indelade i decilgrupper där den första decilen har lägst andel eftergymnasialt utbildade i åldern 34–65 år och den sista decilen har störst andel eftergymnasialt utbildade.



Figur 1. Genomsnittlig fördelning av elever på yrkesprogram och högskoleförberedande program i relation till andelen högskoleutbildade i kommunerna.

Källa: Skolverket 2018a och SCB Befolkningens utbildning.



Fördelningen i figur 1 illustrerar ett mycket starkt socioekonomiskt mönster. Föräldrarnas utbildningsnivå påverkar ungas val av gymnasieutbildning i mycket hög grad. Det finns också, som väntat, ett starkt samband mellan andelen eftergymnasialt utbildade i kommunerna och andelen elever på introduktionsprogram. Ju högre andel eftergymnasialt utbildade i kommunen desto lägre andel elever på introduktionsprogram.<sup>4</sup> Genomsnittligt för åren 2011–16 uppgick andelen elever på introduktionsprogram till cirka 8 procent i den tiondel av kommunerna som hade högst andel eftergymnasialt utbildade i befolkningen i åldrarna över 35 år medan andelen i den tiondel av kommunerna som hade lägst andel eftergymnasialt utbildade utgjorde cirka 18 procent.

### *3.2 Etableringsförhållanden relaterat till utbildning*

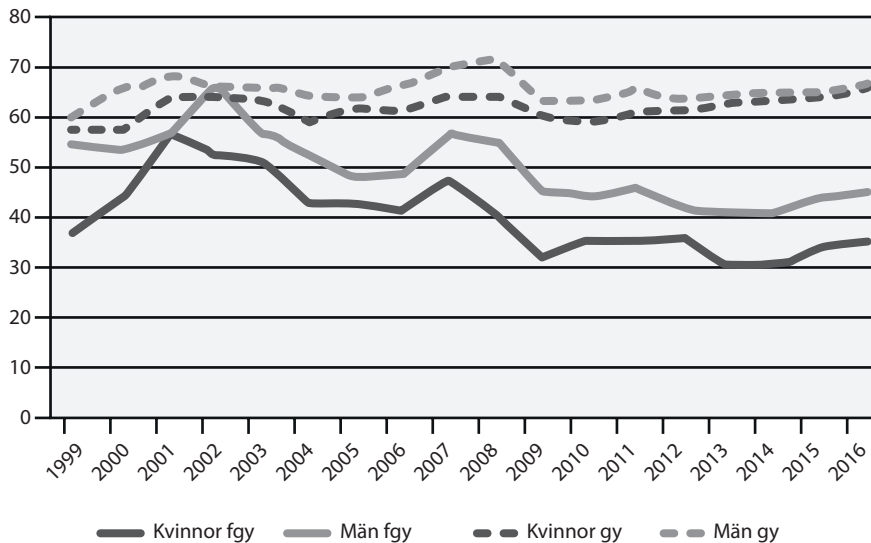
Den senaste uppföljningen av gymnasieavgångnas etableringsförhållanden som Statistiska centralbyrån (SCB Gymnasieavgångna) har genomfört avser år 2014. Av samtliga elever som lämnade gymnasieskolan med ett fullständigt slutbetyg ett år tidigare (läsåret 2012/13) var cirka 50 procent sysselsatta.<sup>5</sup> Bland dem som följt ett yrkesinriktat program var andelen högre, cirka 57 procent, medan andelen bland dem som följt ett högskoleförberedande program var drygt 10 procentenheter lägre, cirka 45 procent. 25 procent studerade, 15 procent var arbetslösa och resterande tillhörde gruppen »annat«. Den sistnämnda gruppen omfattar antagligen allt från personer som lever på föräldrapenning till unga med olika ohälsorelaterade ersättningar.

Som framgår av figur 2 har sysselsättningsgraden för gymnasialt utbildade i åldrarna 20–24 år varit relativt hög under den aktuella perioden. Däremot har andelen sysselsatta bland dem som saknar gymnasieutbildning minskat, och skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan gymnasialt utbildade och förgymnasialt utbildade har därför ökat påtagligt. För kvinnorna uppgår skillnaden till 30 procentenheter. För män är skillnaden mindre men uppgår ändå till 20 procentenheter. Skillnaden mellan andelen sysselsatta män och andelen sysselsatta kvinnor har minskat över tid för åldersgruppen som helhet. För gymnasieutbildade är skillnaden i sysselsättningsgrad mellan könen försumbar.

## **4. TILLTAGANDE POLITISKT INTRESSE FÖR YRKESUTBILDNING**

Den senaste stora förändringen av gymnasieskolan i Sverige skedde i samband med en gymnasiereform 2011 (oftast kallad Gy11). Reformen kan alltså ses i ljuset av yrkesutbildningens rekryteringsproblem såväl som utmaningarna kopplade till elevernas genomströmning och lågutbildades tilltagande etableringsproblem på arbetsmarknaden. En av förändringarna var att lärlingsutbildningar introducerades som valbara alternativ till skolförlagda yrkespro-





Figur 2. Sysselsättningsgrad i åldrarna 20–24 år uppdelat på kvinnor och män samt förgymnasialt (fgy) och gymnasialt (gy) utbildade. Åren 1999–2016.

Källa: Eurostat.

gram. Syftet var också att öka elevernas intresse för yrkesutbildning genom större inslag av arbetsplatsförlagt lärande och att ge arbetsgivare större möjligheter att påverka utbildningarna. Trots att antalet lärlingar i gymnasieskolan har ökat – och att det nu också finns möjligheter att anställa gymnasielärlingar – har de ursprungliga förhoppningarna om deltagarvolymerna inte infriats. Andelen av de elever som lämnar grundskolan som söker yrkesprogram har minskat från cirka 47 procent läsåret 2011/12 till 37 procent läsåret 2017/18. Andelen lärlingar av samtliga yrkes elever i gymnasieskolan uppgick läsåret 2017/18 till 11 procent (Skolverket 2018b).

Orsakerna till det ökade politiska intresset för gymnasial yrkesutbildning är som framhållits både kortsiktiga och långsiktiga och motiven såväl ekonomisk-politiska som socialpolitiska (Olofsson 2005). Sett i ett mer kortsiktigt perspektiv är det uppenbart att konjunkturella förhållanden och en svag arbetsmarknad hade stor betydelse för intresset för yrkesutbildningsfrågor under åren när reformen initierades. I samband med finanskrisen åren 2008–09 ökade arbetslöshetstalen bland de unga. År 2013 uppgick arbetslösheten i åldersgruppen 20–24 år inom EU(28) liksom i euroländerna till 22 procent, vilket var mer än dubbelt så mycket som arbetslösheten i åldersgruppen 25–64 år. Det fanns emellertid länder där förhållandena var bättre, både i absoluta tal och om ungas arbetslöshet mäts i relation till arbetslösheten bland medelålders och äldre. Inom EU uppvisade t.ex. Danmark, Nederländerna och

Tyskland lägre arbetslöshetstal, dvs. länder med mer utvecklade lärlingsutbildningssystem. Detta påverkade debatten i Sverige och inriktningen på gymnasireformen 2011. Innan vi diskuterar betydelsen av reformen närmare ska vi först uppmärksamma flera bakgrundsfaktorer som hade betydelse för den inriktning reformen fick; det handlar då både om nya problembilder kopplat till ungas utanförskap och förändrade och mer investeringsinriktade perspektiv på välfärdspolitik.

#### 4.1 NEET-gruppen uppmärksammas

Det var inte bara antalet unga arbetslösa som väckte bekymmer när behovet av förändringar av gymnasieutbildningen diskuterades. I takt med att ungas övergång från skola till arbetsliv har blivit allt mer ojämn och utdragen har mer uppmärksamhet riktats mot unga som står långt från arbetsmarknaden. Det handlar om unga som varken studerar eller förvärvsarbetar och som kanske har upphört att söka arbete över huvud taget därför att de upplever möjligheterna att lyckas som försvinnande små. I olika studier talas det om unga inom den så kallade NEET-gruppen (Not in Employment, Education or Training). I NEET ingår alltså inte bara arbetslösa utan också personer som varken studerar eller tillhör arbetskraften (dvs. de söker inte jobb aktivt och är inte registrerade som arbetslösa). Eurofound presenterade 2012 en jämförande kartläggning av gruppen i olika länder i Europa.<sup>6</sup> Andelen unga i NEET hade enligt rapporten ökat sedan finanskrisens början 2008. I åldersgruppen 20–24 år räknades drygt 18 procent till NEET-kategorin 2011.<sup>7</sup>

Även när det gäller andelen unga i NEET framgår att skillnaderna mellan länderna är betydande. Skillnaderna följer samma mönster som variationerna i arbetslöshetstalen, vilket talar för att regleringen av ungas övergång från skola till arbetsliv också påverkar risken att hamna i ett mer påtagligt utanförskap. I Nederländerna och Tyskland är andelen unga i NEET låg jämfört med genomsnittet för EU. Detsamma gäller de nordiska länderna, inklusive Sverige. Det som är utmärkande för länder med låg andel unga i NEET – med undantag för Sverige och Finland – är att där finns etablerade och starkt reglerade lärlingsutbildningssystem.

I en studie initierad av EU:s yrkesutbildningsinstitut European Center for the Development of Vocational Training (Cedefop) baserad på en arbetskraftsundersökning från år 2009 – *From education to working life* (Cedefop 2012) – konstateras att unga och unga vuxna med yrkesutbildning på gymnasial nivå inte bara i högre utsträckning är sysselsatta och i mindre utsträckning utanför (i NEET) jämfört med individer med en generellt inriktad gymnasieutbildning som högsta utbildningsnivå. Undersökningen visar också att unga med yrkesutbildning – och då särskilt de som har en bakgrund i lärlingsutbildning – har kortare arbetslöshetsperioder och längre anställningsperioder.

Lärlingsutbildning tycks skapa rikare möjligheter till arbetslivserfarenhet, vilket i sin tur genererar en positiv spiral av minskade arbetslöshetsrisker, ökade sysselsättningsmöjligheter, mer arbetsplatsförlagt lärande och växande arbetslivserfarenhet. I studien framhålls också att lärlingsutbildning har större effekter på löneutvecklingen än huvudsakligen skolförlagd yrkesutbildning.

Även om man konstaterade att andelen unga som tillhörde NEET-gruppen var låg i Sverige i ett internationellt perspektiv ansågs den ändå tillräckligt hög för att väcka oro. I Sverige har det talats mycket om unga som varken arbetar eller studerar (UVAS) och en särskild delegation – Delegationen för unga och nyanlända till arbete (DUA) – har tillsatts för att initiera och samordna insatser för målgruppen unga i utanförskap. Man har kunnat konstatera samband mellan ofullbordade studieresultat i gymnasieskolan och överrisker att hamna i UVAS-gruppen (SOU 2013:74).

#### 4.2 Yrkesutbildning och social investeringspolitik

Intresset för yrkesutbildningsfrågor i Sverige påverkades också i hög grad av politiska strömningar internationellt.

I olika internationella sammanslutningar som Internationella arbetsorganisationen (ILO) och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) framhålls betydelsen av att satsa på yrkesutbildning och ett närmande mellan skola och arbetsliv. År 2012 antog ILO programmet: *The Youth Unemployment Crisis: Time for action* (ILO 2012). Här förordas lärlingsutbildning som ett centralt inslag i politiska ambitioner att stärka ungas etableringsmöjligheter samt för att förebygga arbetslöshet och utanförskap. Året efter antog OECD ett program med ett likartat innehåll: *The OECD action plan for youth – giving youth a better start in the labour market* (OECD 2013).<sup>8</sup> Arbetsplatsförlagt lärande och lärlingsutbildning utgör huvudpunkter i aktionsplanen. Företrädarna för OECD:s 34 medlemsländer förbinder sig att uppmuntra samverkan mellan myndigheter och parter på arbetsmarknaden för att utveckla en arbetslivsrelevant och kvalitetssäkrad yrkesutbildning. Nationer med duala lärlingsutbildningssystem – som Nederländerna och Tyskland – framhålls som föredömen.

Även inom EU är intresset stort för yrkesutbildningsfrågor. Intresset har i själva verket funnits ända sedan EU:s barndom. Redan i fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen från 1951 fanns det artiklar som berörde frågor av gemensamt socialpolitiskt intresse. Yrkesutbildningen lyftes bland annat fram i anslutning till omstruktureringsbehoven inom gruvnäringen och stålindustrin samt som en önskvärd insats för att förebygga arbetsrelaterade olyckor (Guasconi 2004, Varsori 2004). Även Romfördraget från 1957 innehöll skrivningar om behovet av principer för att förverkliga en gemensam yrkesutbildning i syfte att utveckla medlemsstaternas ekono-

mier och en gemensam marknad (artikel 128). Samtidigt är det uppenbart att intresset ökat på senare år och att framför allt lärlingsutbildning hamnat i blickfånget. Problemen på arbetsmarknaden efter finanskrisen är en viktig förklaring, men det finns flera orsaker. Välfärdspolitiskt handlar det också om en perspektivförskjutning till förmån för vad som brukar kallas för social investeringspolitik.

Under 1990-talen stärktes en aktiveringspolitisk trend inom välfärdspolitiken där en ökad tilltro till marknadslösningar, avregleringar och »jobb först-principer« kom att vägleda diskussionerna om villkoren på arbetsmarknaden (Morel, Palier och Palme 2012). På många sätt avvek denna trend från EU:s sociala dimension under 1970- och 80-talen.

Lissabonstrategin från år 2000, med det uttalade målet att göra Europa mer konkurrenskraftigt inom ramen för en kunskapsintensiv global ekonomi, markerade något nytt genom att kombinera de ekonomiska målen med ett fokus på social och ekologisk uthållighet (Somme stad 2012). Förslag kopplade till strategier för social inkludering har fått en än mer framträdande roll i Europa 2020-strategin (Meddelanden från Kommissionen, Europa 2020). Här lyfts utbildningsmålen fram: färre unga ska misslyckas med att uppnå en utbildning motsvarande gymnasienivå och en större andel ska påbörja studier på eftergymnasial nivå. Strategin rymmer initiativ för att underlätta ungas inträde på arbetsmarknaden, bland annat via en mer arbetslivsrelevant utbildning. Medlemsländerna uppmanas att ta initiativ till att uppmanera partsorganisationer och branscher att i samverkan med skolmyndigheter ta fram fler lärlingsplatser och öka möjligheterna till lärande för anställda.

Det ska betonas att EU:s intentioner i dessa sammanhang tar sig uttryck i strävanden för att etablera kommunikation mellan länder och sprida information om goda exempel, dvs. möjliggöra politiskt lärande. I artikel 166 i Lissabonfördraget framhålls att EU inte har något mandat att tvinga fram konkreta förändringar i medlemsländernas yrkesutbildningssystem eller i utbildningars innehåll och organisation (Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt 2012). Syftet blir därför att öka kunskaper, underlätta förändringar och i viss mån bistå med resurser, t.ex. via Europeiska socialfonden. Ansvar för den konkreta politiken vilar på de enskilda medlemsländerna.

I den sociala investeringspolitiken, så som den tar sig uttryck i olika initiativ på EU-nivå, är utbildningsfrågor helt centrala. Det handlar både om att underlätta anpassning till snabba förändringar i en global ekonomi, men också om att möjliggöra innovationer och motverka social exkludering. Lärlingsutbildning är ett av de verktyg som rekommenderas. Den sociala investeringspolitiken påminner om den keynesianskt motiverade välfärdspolitik som byggdes upp i flera länder i Västeuropa efter andra världskriget (Morel m.fl. 2012) genom att betona betydelsen av socialt partnerskap, social rörlighet och jämlika förutsättningar, faktorer som anses bidra till ökad effektivitet och

ekonomisk tillväxt. Medborgarna ska ha redskap att hantera utmaningarna i ett samhälle och i ett arbetsliv där omställningstrycket blir allt starkare.

## 5. DEN SVENSKA GYMNASIESKOLAN OCH GY11-REFORMEN

Influenserna från EU och OECD har varit påtagliga i den politiska debatten om yrkesutbildning i Sverige. Det gäller framför allt ambitionen att stärka inslagen av arbetsplatsförlagt lärande och utveckla lärlingsutbildningen inom gymnasieskolan. Men för att synliggöra betydelsen av Gy11 i relation till yrkesutbildningstraditionerna i Sverige behövs en kort historisk bakgrund.

Gymnasieskolan har genomgått betydande förändringar i Sverige under senare decennier. År 1991 beslutade Sveriges riksdag om en genomgripande gymnasiereform. Reformen förankrades i liberala värderingar: målstyrning i stället för detaljstyrning av skolutbildningen och en individanpassad skola med ett mångsidigt innehåll i stället för ett likformighetstänkande. Ett syfte var att decentralisera ansvaret från staten och länskolnämnderna till kommunerna (Prop. 1990/91:85).

Decentraliseringen följdes 1992 av friskolereformen vilken gav friare etableringsmöjligheter för skolor med annan än kommunal huvudman. I friskolereformen beslutades om en omfördelning av resurser. Ett system med skolpeng introducerades, dvs. pengarna följde med eleven. Etableringen av fristående eller privata skolor har expanderat kraftigt. Under de senaste tio åren har antalet friskolor tredubblats på gymnasial nivå. Läsåret 2017/18 studerade 26 procent av gymnasieeleverna på en gymnasieskola med enskild (privat) huvudman (Skolverket 2018b).

Skolreformen från 1991 omfattade införandet av 3-åriga utbildningsprogram. Intentionen var att öka de allmän-teoretiska inslagen på yrkesförberedande utbildningar för att ge alla elever möjlighet att fortsätta med eftergymnasiala studier. De nya utbildningsprogrammen skulle vara mer generellt inriktade och ge större utrymme för lokal anpassning och enskilda utbildningsval. Studie- och yrkesförberedande program fick samma allmän-teoretiska ämnen. Grundläggande högskolebehörighet blev följaktligen ett uttalat mål för alla utbildningar, även yrkesutbildningarna. Samtidigt kunde man snabbt konstatera att programgymnasiet och i synnerhet de yrkesförberedande programmen drabbades av stora problem gällande genomströmningen.

Uppmärksamheten kring vissa av effekterna av 1990-talets utbildningsreformer ledde fram till nya reformsträvanden. Hösten 2011 introducerades således en rad nya förändringar av gymnasieskolan, kopplade till Gy11. Den mest betydelsefulla förändringen handlade om innehållet i de yrkesförberedande utbildningarna, där man eftersträvade en större betoning på de yrkesförberedande ämnena (Prop. 2008/09:199; SOU 2008:27). Sedan hösten 2011 omfattar gymnasieskolan 18 nationella program varav 12 är yrkesprogram.

Samtliga program resulterar i en examen. För yrkesprogrammen gäller att man kan välja ett parallellt lärlingsutbildningsspår. Villkoret för att klassas som lärling är att minst hälften av utbildningstiden är arbetsplatsförlagd. Skolan och arbetsplatsen får ett särskilt anordnarstöd vid sidan av skolpengen för varje lärling.

En viktig avsikt med Gy11 var att arbetslivets inflytande över de gymnasiala yrkesprogrammen skulle öka. Skolorna är skyldiga att inrätta lokala programråd för varje yrkesprogram. I programråden ska företrädare för företag och fackliga organisationer vara representerade. På nationell nivå ska det också finnas programråd organiserade via Skolverket. Via de nationella programråden är det tänkt att arbetslivets företrädare ska få ett starkare inflytande över programmen.

En förändring i och med Gy11 var också att yrkesutbildningarna inte längre med automatik skulle leda till grundläggande högskolebehörighet. Från hösten 2013 är det emellertid möjligt att läsa in grundläggande högskolebehörighet inom ramen för samtliga yrkesprogram utan att behöva välja en utökad kurs.<sup>9</sup> Många kritiker menar att detta påverkar intresset för yrkesutbildningarna negativt.<sup>10</sup> Andelen elever i yrkesprogram av det totala antalet elever i gymnasieskolan har alltså minskat. Hösten 2017 deltog 27 procent av eleverna i gymnasieskolan i ett yrkesprogram (Skolverket 2018a), vilket är cirka 5 procentenheter mindre än när reformen initierades (2011).

Matchningsproblemen hänger också samman med utbildningarnas dimensionering. Det finns inte något samband mellan antagningen av elever på olika program och efterfrågan på arbetskraft med olika utbildningsprofil.<sup>11</sup> Elevernas val ska styra antalet utbildningsplatser på varje utbildningsprogram. Fram till införandet av programgymnasiet i början av 1990-talet fördelades medel till de olika yrkesutbildningarna efter en bedömning baserad på lokala och regionala arbetsmarknadsbehov. Principen om ett fritt skolval – eller etableringen av en utbildningsmarknad – förstärker i viss mån problemen: skolorna erbjuder de utbildningar som eleverna efterfrågar, inte alltid de utbildningar som leder till jobb och de utbildningar som arbetsgivare ser behov av.

Utvecklingen av den svenska yrkesutbildningen har under lång tid avvikit från utvecklingsmönstren i andra länder, både i Norden och inom EU. Lärlingsutbildningen har haft en underordnad betydelse. Det är först i och med den senaste gymnasiereformen (Gy11) som det har gjorts tydliga politiska utfästelser om att inordna lärlingsutbildning som ett centralt inslag inom det reguljära utbildningssystemet. Omorienteringen i samband med Gy11 påverkades av både sociala utmaningar kopplat till ungas övergång från skola till arbetsliv och ett politiskt inflytande från EU och OECD där betydelsen av det arbetsplatsförlagda lärandet inom yrkesutbildningen har framhållits allt mer. Den politiska viljan att utveckla lärlingsutbildningen i Sverige går alltså

inte att ta miste på, men det mesta talar för att det kommer att ta lång tid innan Sverige får ett lärlingsutbildningssystem med större deltagarvolym.

### 5.1 Elevernas minskade intresse för yrkesutbildning

De förändringar av yrkesutbildningen som följde på Gy11-reformen har alltså inte mötts av någon större entusiasm från elevernas sida. Utgår vi från utvecklingen sedan Gy11 kan vi konstatera att andelen elever på yrkesprogram har minskat påtagligt samtidigt som andelen elever på högskoleförberedande program har ökat.<sup>12</sup> 27 procent av det totala elevantalet i gymnasieskolan följde yrkesprogram läsåret 2017/18. Enbart 10 600 elever eller 11 procent av yrkes eleverna var lärlingar. Att följa en lärlingsutbildning betyder helt enkelt att minst 50 procent av utbildningstiden ska förläggas till en arbetsplats. I det absoluta flertalet fall handlar det inte om ett anställningsförhållande, även om det finns möjligheter att anställa gymnasielärlingar inom ett begränsat antal branscher.

Andelen av samtliga manliga elever i gymnasieskolan som följer ett yrkesprogram minskade från 34 procent 2012 till 29 procent 2017 (Skolverket 2018b). Andelen har också minskat bland de kvinnliga gymnasieeleverna, från 28 procent 2012 till 25 procent 2017. Elever med utländsk bakgrund är vidare kraftigt underrepresenterade på yrkesprogrammen.

Det handlar således om ganska betydande förändringar. Den totala andelen elever med utländsk bakgrund har ökat påtagligt under perioden, från 24 procent av det totala elevantalet i gymnasieskolan 2012 till 32 procent 2017. Elevgruppen utgör emellertid enbart 19 procent av antalet elever på yrkesprogram, dvs. de är underrepresenterade där. Samtidigt kan vi konstatera att lärlingsutbildningen ännu inte har fått den omfattning inom den svenska gymnasieskolan som många politiker hade hoppats på. Tvärtom är lärlingsutbildningen i Sverige en fortsatt blygsam företeelse om vi jämför med länder som Danmark och Norge.

Andelen elever som följer högskoleförberedande program har däremot ökat påtagligt. Andelen kvinnliga gymnasieelever på högskoleförberedande program ökade från 57 procent 2012 till 65 procent 2017. Bland de manliga gymnasieeleverna var motsvarande andelar 45 respektive 47 procent. Eleverna med utländsk bakgrund är överrepresenterade på de högskoleförberedande programmen. Det kan alltså konstateras att flickor i betydligt högre grad än pojkar väljer studieförberedande gymnasieprogram, även om trenden är densamma för pojkar.

Introduktionsprogrammen som i samband med Gy11 ersatte det tidigare individuella programmet har fått stor uppmärksamhet i debatten om gymnasieskolan på senare år.<sup>13</sup> Introduktionsprogrammen är, som framhölls tidigare, det alternativ som erbjuds unga som inte är behöriga att läsa på



ett vanligt nationellt program i gymnasieskolan, dvs. som inte har uppnått gymnasiebehörighet i grundskolan.

18 procent av det totala elevantalet i gymnasieskolan följde något av introduktionsprogrammen våren 2017. Men skillnaderna var stora mellan könen och mellan inrikes födda och utrikes födda elever. Bland de kvinnliga gymnasieeleverna minskade andelen studerande på introduktionsprogram från 15 procent 2012 till 11 procent 2017. Bland de manliga eleverna ökade i stället andelen från 20 procent till 23 procent. Hela 43 procent av gymnasieeleverna med utländsk bakgrund studerade på ett introduktionsprogram 2017. Men det ska betonas att flertalet av de sistnämnda fanns på ett av de fem introduktionsprogrammen, nämligen språkintröduktion. Undantar vi språkintröduktion kan vi i stället konstatera att andelen av eleverna med utländsk bakgrund minskade på introduktionsprogrammen, från 18 procent 2012 till 11 procent 2017. Totalt sett minskade också andelen elever med svensk bakgrund på introduktionsprogrammen, från 10 procent 2012 till drygt 5 procent 2017. Slutsatsen är alltså att mycket av förändringen av elevvolymerna på introduktionsprogrammen är kopplad till programmet språkintröduktion, som har fått en allt större betydelse i takt med att andelen nyanlända elever i gymnasieskolan har ökat. Men här finns också en tydlig könsdimension. Betydligt fler pojkar än flickor hänvisas till introduktionsprogrammen.

### 5.2 Utmaningar för den gymnasiala yrkesutbildningen

Det finns således starka ambitioner att förändra den svenska yrkesutbildningsmodellen och öka inslagen av arbetsplatsförlagt lärande, men om förändringarna ska förverkligas förutsätts samtidigt att det finns en beredskap i arbetslivet att erbjuda kvalificerad utbildning. Den gymnasiala lärlingsutbildningen har hittills inte väckt någon utbredd entusiasm. Antalet deltagare är påtagligt lägre än ansvariga politiker förväntade sig i samband med Gy11 och generellt sett har ungdomars intresse för yrkesprogram i gymnasieskolan minskat påtagligt på senare år, även om en blygsam uppgång kunnat urskiljas under läsåret 2018/19 (Skolverket 2018c). Åtskilliga rapporter har också talat för att det finns kvalitetsproblem förknippat med det arbetsplatsförlagda lärandet; det gäller både APL inom skolförlagda yrkesprogram och det arbetsplatsförlagda lärandet inom ramen för lärlingsutbildningen (ibid.). Företrädare för arbetsplatser, bransch- och partsorganisationer har signalerat att de behöver ett mer handfast stöd, inte bara ekonomiskt bidrag utan också närmare samarbete med yrkeslärare i skolorna, tydligare riktlinjer och uppföljning.

Institutionella och strukturella förutsättningar

Utmaningarna för den gymnasiala yrkesutbildningen i Sverige kan belysas med utgångspunkt från begreppen *spårbundenhet* och *komplementaritet* (Hall



och Soskice 2001; Olofsson 2005; Schön 2014; Streeck och Thelen 2005; Thelen 2004). Sverige saknar flera av de grundläggande institutionella förutsättningarna för en klassisk lärlingsmodell. Det handlar om förutsättningar i termer av regleringar och stödstrukturer för lärlingsutbildning. På stora delar av arbetsmarknaden saknas väldefinierade och institutionellt »erkända yrken«. Yrkesbevis och yrkeslegitimationer spelar inte samma roll som i länder med starkare traditioner förknippade med lärlingsutbildning, även om det nu har initierats försöksverksamhet med yrkesprov i den svenska gymnasieskolan. De yrkesnämnder som finns inom olika branscher i Sverige har inte den utbredning och den styrka som krävs för att ta på sig ett större ansvar för lärlingsutbildningen på lokal, regional och nationell nivå. De programråd som har etablerats lokalt och nationellt har inte heller den kapacitet som krävs för att kunna garantera likvärdighet och kvalitet i lärlingsutbildningen på olika yrkesområden och i olika delar av landet.

Spårbundenheten i sammanhanget kan alltså kopplas till sättet på vilket yrkesutbildningen historiskt har organiserats. I Sverige har traditionellt sett det offentliga eller staten tagit på sig det stora ansvaret för utbildningen av arbetskraften. Så länge eleverna befunnit sig i utbildningssystemet har arbetslivet bara involverats i begränsad utsträckning. Samtidigt har det inom ett begränsat antal branscher funnits system för färdigutbildning som hanteras utanför utbildningssystemet och som reglerats via kollektivavtal mellan parterna.<sup>14</sup> Det har inneburit möjligheter för företag och arbetsgivare att anpassa utbildningen eller kompetensutvecklingen för nyanställda efter branschens och företagets behov. Med andra ord har det funnits en komplementaritet mellan det offentliga utbildningssystemet och den kollektivavtalade färdigutbildning som sker inom ett antal branscher. Införandet av lärlingsutbildning enligt Gy11 innebar i viss mån att denna komplementaritet rubbades. Det finns en risk för att olika parallella lärlingsutbildningssystem i och utanför utbildningssystemet skapar förvirring och försvårar jämförelser.

Innan vi avslutningsvis diskuterar några förslag avseende yrkesutbildningen i Sverige i ljuset av andra länders erfarenheter finns det anledning att också beröra lärlingsutbildningens förutsättningar i perspektivet av mer långsiktiga förändringar i ekonomin och på arbetsmarknaden. Forskningen talar för att den lärlingsutbildning som finns i länder som Tyskland, Nederländerna och Danmark tycks underlätta för unga och unga vuxna att ta steget från skola till förvärvsarbete (Olofsson 2005). Det innebär att unga är mindre utsatta för sociala risker kopplat till arbetslöshet och utanförskap (NEET).

Samtidigt är mönstren inte entydiga. De positiva effekterna av lärlingsutbildning kan vara övergående. Skillnader i arbetslöshet och sysselsättningsgrad mellan länder med mer av arbetsplatsförlagd yrkesutbildning och länder med skolförlagd utbildning är inte så påtaglig för unga som uppnått 25-årsåldern. Det finns också andra, och mer grundläggande skäl, till försiktighet i bedöm-

ningarna. En trend i många länder är att unga i allt högre grad väljer andra och skolförlagda utbildningar än traditionell lärlingsutbildning, exempelvis i Danmark och Tyskland. En annan trend är att fler arbetsgivare, även i länder med starka lärlingstraditioner, inte rekryterar lärlingar. För att motverka den sistnämnda trenden höjs de offentliga subventionerna till företagen, men frågan är hur långt man kan gå i ekonomiskt stöd till företagen utan att själva grundidén med en lärlingsutbildning starkt kopplad till arbetslivets behov går förlorad. Erfarenheterna från England, där man gjort misslyckade försök att implementera den tyska lärlingsmodellen, manar till försiktighet (Euler 2013; Rauner och Wittig 2010). Alltför omfattande subventioner kan skapa en jordmån för utbildningar av lägre kvalitet och med mindre relevans ur arbetslivssynpunkt. En ur arbetsmarknadssynpunkt attraktiv lärlingsmodell kan knappast subventioneras fram. I det följande ska några grundläggande förklaringar till de förändrade förutsättningarna för lärlingsutbildningen beröras.

#### Förändrade villkor i arbetslivet

Mycket talar för att organiseringen av arbetslivet ger helt andra förutsättningar för ungas etablering och karriärvägar i dag än tidigare. Den brittiske arbetslivsforskaren David Marsden har pekat på att arbetskrafts- och kompetensförsörjningen i Europa och USA tidigare antingen reglerades på interna arbetsmarknader eller på så kallade yrkesbaserade arbetsmarknader (Marsden 2009). Till företagens interna arbetsmarknader rekryterades arbetare som förväntades verka i företaget under lång tid. Företaget tog på sig ett betydande utbildningsansvar och betalade en lön som inledningsvis översteg individens produktivitet. England och USA var exempel på länder med utbredda interna arbetsmarknader. Även Sverige bör räknas till denna grupp. Färdigutbildningen inom ett yrke styrdes av företagets behov och rörligheten inom ett yrkesområde blev därmed ganska begränsad. Men det fanns möjligheter för ungdomar, även de med en relativt svag grundläggande utbildning, att få en fast och långvarig anställning som omfattade kompetensutveckling, god löneutveckling och social trygghet.

Den andra modellen för arbetskrafts- och kompetensförsörjning utgjordes av yrkesbaserade arbetsmarknader. Danmark, Norge, Nederländerna och Tyskland, dvs. länder med omfattande lärlingsutbildning, brukar räknas till denna kategori. Här fanns och finns fortsatt välutvecklade system för kvalificerat och standardiserat yrkeslärande där arbetslivet spelar en viktig roll, både som utbildningsorganisatör och kvalitetssäkrare. Standardiseringen av utbildningen och system för yrkeslegitimationer gjorde det möjligt att lättare röra sig över företagsgränserna utan att förlora i produktivitet och lön. Ungdomarna stod för en betydande del av utbildningskostnaden under

utbildningstiden genom en låg lärlingslön. Men när lärlingsutbildningen var genomgången minskade löneavståndet mellan yngre och medelålders och mer erfaren arbetskraft högst påtagligt.

Poängen enligt David Marsden (2009:1) är att grundvalen för interna arbetsmarknader och yrkesbaserade arbetsmarknader har försvagats genom att de stora industriföretagen är mindre dominerande sysselsättningsmässigt samtidigt som den tilltagande ekonomiska integrationen internationellt har förstärkt kortsiktigheten i avkastningskraven, dvs. kortat tidshorizonten för investeringar vilket påverkat möjligheterna för ett enskilt företag att ta på sig ett större ansvar för ungas etablering och yrkesutbildning. Tjänstesektorns tillväxt, förändrad teknik och allt mer omställningsinriktade arbetsorganisationer har lett i samma riktning. I grunden har detta inneburit att kraven på att de unga ska vara produktiva från ett tidigt skede i anställningen har ökat.

Företagen är allt mindre benägna att ta ansvar för ungas kompetens- och karriärutveckling, något som tar sig uttryck i att man föredrar korttidsanställningar och strävar efter att öka löneskillnaderna mellan typiska instegsjobb och mer etablerade jobb i företagen. Eftersom många ungdomar är hänvisade till instegsjobb och praktikliknande tjänstgöringsförhållanden tilltar konkurrensen och etableringsvillkoren försvåras, även för ungdomar som har klarat grundläggande utbildning på gymnasial nivå. David Marsdens (2009) begrepp *entry tournaments* – eller inträdesturneringar – illustrerar att unga ofta fastnar i osäkra och relativt okvalificerade jobb under långa perioder. Detta är en avgörande skillnad jämfört med förhållandena i arbetslivet för några decennier sedan då övergångsfasen på arbetsmarknaden var mer väldefinierad och tidsmässigt avgränsad.

## 6. EN AVRUNDNING – EN MER ATTRAKTIV YRKESUTBILDNING I SVERIGE

Det mesta talar, som framgått ovan, för att det är svårt att tänka sig att det ska gå att etablera en lärlingsutbildningsmodell med klassiska förtecken i Sverige. Det kommer att ta tid att bygga upp det utbildningsengagemang och det samarbete som förutsätts i arbetslivet. På kort sikt är det viktigast att vända den negativa trenden när det gäller intresset för yrkesutbildning i allmänhet. En del talar för att utvecklingen går i den riktningen. Läsåret 2017/18 ökade andelen förstahandssökande till ett yrkesprogram i gymnasieskolan för första gången sedan gymnasiereformen 2011. Samtidigt har behörigheten hos de sökande sjunkit. Yrkesutbildning i gymnasieskolan måste framstå som mer attraktiv – oavsett om vi talar om skolförlagd eller arbetsplatsförlagd utbildning. Det tas också många olika initiativ för att höja yrkesutbildningens kvalitet och status – och då talar vi främst om den skolförlagda utbildningen. Det handlar ofta om att certifiera utbildningar och skolor i förhållande till bestämda

kvalitetskriterier, där företrädare för arbetsliv och branscher varit med och definierat vilka krav som bör ställas. Några exempel är satsningarna på teknikcollege och vård- och omsorgscollege liksom systemet med »förstklassiga skolor« inom VVS- och fastighetsprogrammet. Försöksverksamheten med yrkesprov baserade på erkända yrkesstandarder är ytterligare ett exempel på strävan efter ökad likvärdighet och kvalitet i yrkesutbildningen. I vissa branscher anpassas yrkesproven dessutom till olika nivåer. Det gör det möjligt för elever på exempelvis introduktionsprogrammen att få sina kunskaper och kompetenser erkända och gångbara på arbetsmarknaden. Möjligheterna att studera valda delar av en yrkesutbildning, en kombination av yrkesämnen som tagits fram av branscher och Skolverket gemensamt (så kallade yrkespaket), t.ex. inom ramen för ett introduktionsprogram, kan stärka individens etableringsmöjligheter på arbetsmarknaden.

Ska intresset för yrkesutbildning öka, förutsätts rimligen också effektivare insatser i form av studie- och yrkesvägledning i grundskolan. Nu arbetar en utredning med uppdraget att stärka studie- och yrkesvägledningen (Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning). Kanske borde ett nytt ämne introduceras för grundskolans elever i årskurs åtta och nio: arbetslivskunskap. Samtidigt har politiska organisationer, partsorganisationer och branschorganisationer ett gemensamt ansvar för att beskriva yrkesutbildning och kvalificerad yrkeskunskap som något positivt och utvecklande, inte bara för näringslivet utan för individen och det demokratiska samhällssystemet i stort.

Det är positivt att regeringen avsätter resurser för att utveckla förutsättningarna för kvalitetssäkring av lärande på arbetsplatser (Delegationen för arbetsplatslärande inom yrkesintroduktionsanställningar 2018). Tidigare anförda rapporter från bland annat Skolinspektionen om brister i APL i gymnasieskolan talar för behoven på detta område. Skolverket har också byggt ut sina stödfunktioner, bland annat i form av rådgivning gällande arbetsplatsförlagd utbildning och handledarutbildningar. Skolverkets lärlingsutbildningscentrum som arbetar för att stärka likvärdighet och kvalitet inom lärlingsutbildningen kan efter hand få en allt större betydelse som stödfunktion för både skolor och arbetsplatser kopplat till utbildningen.

### *6.1. Utveckla långsiktiga förutsättningar för lärlingsutbildning*

Det finns ingen anledning att helt avskryva möjligheterna att få till stånd en mer omfattande lärlingsutbildning inom ramen för den svenska gymnasieskolan. Erfarenheter och forskning på området talar, som framgått av den här artikeln, för att det finns starka skäl att se EU:s rekommendationer om större inslag av lärlingsutbildning som positiva. Det handlar både om att tillgodose behovet av en bättre matchning mellan utbildningsutbudet och arbetslivets

kompetensbehov och om att utforma utbildningar som minimerar utslagningen från utbildningssystemet. Här spelar möjligheter till arbetsplatsförlagt lärande en avgörande roll och det finns anledning att på allvar undersöka förutsättningarna för olika slags lärlingsutbildningar.

Till att börja med måste det emellertid framhållas att Sverige både på medellång och lång sikt sannolikt har mer att lära av systemen i våra nordiska grannländer, Danmark och Norge, än av lärlingssystemen på kontinenten. Talar vi om regleringar på arbetsmarknaden, utbildningssystemet på grundläggande nivå och välfärdspolitiken i stort är de svenska förhållandena avsevärt mer lika dem i Danmark och Norge.

I våra nordiska grannländer spelar den skolförlagda delen av lärlingsutbildningen en viktigare roll, jämfört med förhållandena i t.ex. Tyskland, vilket också är rimligt om vi tar hänsyn till den svenska traditionen med en huvudsakligen skolförlagd utbildning. I Sverige kommer lärlingsutbildningen sannolikt under överskådlig tid att förutsätta att minst hälften av utbildningstiden sker i skolmiljö.

Det finns också anledning att beakta de danska och norska strävandena efter att erbjuda lärlingarna en mer omfattande och bredare grundutbildning i skolförlagda miljöer innan den arbetsplatsförlagda delen av lärlingsutbildningen påbörjas. Danmark har genom den senaste reformen av lärlingsutbildningen tagit ett steg mot att öka kraven på grundläggande och gemensam utbildning (Aftale om Bedre og mere attraktive erhvervsuddannelser 2014). I Sverige har en del av kritiken mot lärlingsutbildningen i gymnasieskolan efter Gy11 handlat just om att lärlingarna bör ha mer och bredare kunskaper innan de påbörjar utbildningen på arbetsplatser. Kanske borde lärlingarna inleda den arbetsplatsförlagda delen av utbildningen först under det andra utbildningsåret i gymnasieskolan.<sup>15</sup>

För att stärka de långsiktiga institutionella förutsättningarna för en lärlingsutbildning i Sverige borde också mer av parts- och branschsamverkan uppmuntras. De mest berörda huvudorganisationerna – Svenskt Näringsliv och Landsorganisationen – har ett ansvar och borde överväga möjligheterna att inom ramen för ett nytt huvudavtal också inkludera ett avsnitt om utbildning och arbetsplatsförlagt lärande.

De nationella programrådets ställning bör stärkas och inflytandet från partsföreträdare och branschföreträdare i dessa bör utvecklas. Programråden bör medges direkt beslutande och inte bara rådgivande funktioner, inte minst när det gäller programmens ämnesplaner och kurser. Även programråden på lokal nivå bör stärkas. De bör tillföras ekonomiska, administrativa och pedagogiska stödresurser så att de kan utöva likartade funktioner som yrkesråden i länderna med utvecklade lärlingsutbildningssystem.

På längre sikt skulle det behövas ett närmare samarbete mellan företag i olika branscher kring utbildnings- och kvalitetssäkringsfrågor. Utplärnings-

kontoren i Norge kan utgöra ett slags förebild (Olofsson 2014). En utvidgning av programrådets betydelse, både på lokal och nationell nivå, kunde vara ett första steg mot att etablera en infrastruktur som påminner om samarbetet kring upplärningskontoren i Norge. Om yrkesnämnder sprids till fler branscher och också får en starkare regional förankring skulle dessa – i samråd med programråden – kunna utgöra en viktig del av en sådan infrastruktur.

Bransch- och partsorganisationerna bör intensifiera arbetet med att ta fram yrkesbeskrivningar som kan ligga till grund för ett arbete med att identifiera yrkesområden, utveckla uppdaterade utbildningsplaner och möjliggöra validering. Utan tydligt beskrivna och kontinuerligt uppdaterade yrkesstandarder saknas förutsättningar att utforma effektiva lärlingsutbildningar och kvalitetssäkra det arbetsplatsförlagda lärandet. Det här är frågor som berörs i den så kallade YA-delegationen, på regeringens uppdrag.<sup>16</sup> Förhoppningsvis får delegationen ett fortsatt mandat med ett utvidgat uppdrag riktat till fler branscher.

## NOTES

- 1 Strax innan den integrerade gymnasieskolans tillkomst år 1971 tillsattes utredningen om skolans inre arbete (den så kallade SIA-utredningen). Den resulterade i en proposition i mitten av årtiondet där man bland annat konstaterade följande: »En relativt stor andel ungdomar, minst var fjärde elev från grundskolan, söker sig alltså andra vägar för utbildning eller övergår till arbeten eller förblir arbetsökande och arbetslösa. Dessa 25 procent ungdomar bör följas vidare under någon tid efter grundskolans slut för att de skall kunna erbjudas ytterligare studieorientering eller lämpliga arbeten i den mån de själva inte har kunnat skaffa sig utbildning eller arbeten. SIA:s undersökningar kring studieavbrott har visat, att det finns ett stort behov av hjälp åt dessa ungdomar.« (Prop. 1975/76:39, s. 132).
- 2 Jämförelsen avser år 2017 (Eurostat).
- 3 En huvudförklaring till detta är den stora andelen utrikes födda och nyanlända bland eleverna på introduktionsprogrammen. Språkinträdning, som vänder sig till nyanlända, utgör det största introduktionsprogrammet och samlar som framgick inledningsvis cirka 10 procent av det totala antalet elever i gymnasieskolan. Läsåret 2017/18 hade 78 procent av eleverna på introduktionsprogrammen utländsk bakgrund, dvs. de var antingen födda i ett annat land eller så var deras föräldrar födda utomlands (Skolverket 2018a).
- 4 Korrelationskoefficienten uppgår till strax under  $-0,6$ .
- 5 SCB. *Inträdet på arbetsmarknaden efter gymnasieskolan*. Gymnasieavgångna 2012/13. Observera att definitionen av förvärvsarbetande här är »huvudsaklig sysselsättning«. Andelen som förvärvsarbetade minst en timme under mätveckan (7–13 april 2014) var större, cirka 63 procent. Skillnaden förklaras av att en stor andel av dem som ingick i undersökningen kombinerade studier med förvärvsarbete i mindre omfattning.
- 6 Eurofound sorterar under EU och är sammansatt av företrädare för medlemsländerna samt sociala parter. Dess huvuduppgift är att bevaka sociala frågor och arbetslivsfrågor. Eurofound etablerades i mitten av 1970-talet samtidigt som yrkesutbildningsinstitutet Cedefop. Etableringen av båda organen var ett uttryck för ett växande intresse för socialpolitiska frågor inom EU. Se Eurofound (2012).



- 7 Det bör påpekas att NEET-talen anger antalet unga i utanförskap som andel av den totala populationen medan arbetslöshetstalen anger andelen arbetslösa av dem som räknas till arbetskraften i en viss åldersgrupp.
- 8 Grunderna till programmet hade utvecklats i samverkan med ILO.
- 9 De nationella programmen på gymnasieskolan motsvarar 2 500 poäng. En genomsnittlig kurs omfattar 100 poäng, vilket motsvarar fyra veckors heltidsstudier. På flera yrkesprogram var man tvungen att läsa mer än 2 500 poäng för att uppnå den grundläggande högskolebehörigheten efter reformen 2011. Så är alltså inte längre fallet.
- 10 Den tidigare socialdemokratiska regeringen föreslog att man skulle införa grundläggande behörighet för högskoleutbildning som ett mål på yrkesprogrammen, men det fanns ingen majoritet i Sveriges riksdag för förslaget. Se till exempel lagrådsremissen *Ökade möjligheter till grundläggande behörighet på yrkesprogram och ett estetiskt ämne i alla nationella program*.
- 11 Enligt den svenska skollagen ska utbildningsutbudet anpassas till ungdomarnas önskemål. (SFS 2010:800 §30, utbildningsdepartementet)
- 12 En stor förändring som genomfördes i samband med denna reform var att yrkesprogrammen inte automatiskt ledde till grundläggande behörighet för högskole- och universitetsstudier. Många har menat att detta har bidragit till det minskade intresset för att söka yrkesprogram. Den nuvarande regeringen har föreslagit att yrkesprogrammen återigen ska leda fram till grundläggande behörighet.
- 13 I samband med gymnasireformen 2011 (Gy11) ersattes det dåvarande individuella programmet med fem introduktionsprogram: preparandutbildning, programinriktat individuellt val, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintrouktion. Ytterligare förändringar är på gång. I juli 2019 ersätts preparandutbildning och programinriktat individuellt val av programinriktat val.
- 14 Sådana avtal har funnits inom t.ex. byggnadsindustrin, elteknikbranschen samt klassiska hantverksyrken som frisöryrket.
- 15 Möjligheterna att påbörja lärlingsutbildningen vid olika tidpunkter diskuterades i en promemoria på Utbildningsdepartementet: Lärlingsutbildning och arbetsplatsförlagt lärande inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Se Utbildningsdepartementet (2014). I promemorian föreslås att lärlingsutbildning ska kunna påbörjas under första eller andra läsåret. Utgångspunkten är att yrkeseleverna ska få tillräckligt mycket arbetsplatsförlagt lärande så att det blir meningsfullt att använda begreppet lärlingsutbildning. Förslaget ligger alltså inte i linje med det som vi diskuterar här.
- 16 YA-delegationen står för delegationen för arbetsplatslärande vid yrkesintroduktionsanställningar.

## REFERENSER

- Aftale om Bedre og mere attractive erhvervsuddannelser 24/2–2014 (2014). <https://www.uvm.dk/vejledning-og-stoettemuligheder/vejledning/maal-love-og-regler/-/media/C6A07757C4B440F39440E23BE77D86ED.ashx> (Hämtad 26.11.2018).
- Arbetsförmedlingen (2018). *Var finns jobben? Bedömningar för 2018 och på fem års sikt*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Cedefop (2012). *From education to working life. The labour market outcomes of vocational education and training*. Publications Office of the European Union: Luxembourg.
- Delegationen för arbetsplatslärande inom yrkesintroduktionsanställningar (2018). [www.ya-delegationen.se](http://www.ya-delegationen.se) (Hämtad 16.11.2018).
- EEPO (2015). *Skills governance in the european member states*. Synthesis Report for the EEPO August 2015. Bryssel: Publication office of the European Union.

- Euler, D. (2013). *Germany's dual vocational training system: a model for other countries?* Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Eurofound (2012). *NEETs. Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Dublin: Eurofound.
- Eurostat. *Employment rates by sex, age and educational attainment level*. [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa\\_ergaed&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_ergaed&lang=en) (Hämtad 18.11.2018).
- Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2012). <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> (Hämtad 15.11.2018).
- Guasconi, M.E. (2004). The unions and the relaunching of European social policy, i *European Journal: Vocational Training*, 32:55–62.
- Hall, P.A. & Soskice, D. (red.) (2001). *Varieties of capitalism. The institutional foundation of comparative advantage*. New York: Oxford University Press.
- ILO (2012). *The youth unemployment crisis: Time for action*. ILO: Geneva.
- Lundh, C. (2010). *Spelets regler: Institutioner och lönebildning på den svenska arbetsmarknaden 1850–2010*. Stockholm: SNS Förlag.
- Marsden, D. (2009). *The decline of occupational markets and the spread of prolonged entry tournaments: labour market segmentation in Britain*. Paper for the ILO Conference on Regulation for Decent Work – Innovative labour regulation in a turbulent world, July 8–10, Geneva. <http://eprints.lse.ac.uk/3305/> (Hämtad 15.11.2018).
- Meddelanden från Kommissionen. *Europa 2020. En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*. Bryssel den 3. mars 2010. <http://www.kfsk.se/download/18.11165b2c13cf-48416de6c11/1377195501764/EU2020.pdf> (Hämtad 15.11.2018).
- Morel, N., Palier, B. & Palme, P. (2012). Beyond the welfare state as we knew it?, i Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (red.), *Towards a social investment state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: The Policy Press.
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional change, and economic performance*, New York: Cambridge University Press.
- OECD (2010). *Learning for jobs. Synthesis report of the OECD reviews of vocational education and training*. Paris: OECD.
- OECD (2012). *Better skills, better jobs, better lives: A strategic approach to skills policies*. Paris: OECD.
- OECD (2013). *The OECD action plan for youth – giving youth a better start in the labour market*. Paris: OECD.
- Olofsson, J. (2005). *Svensk yrkesutbildning: vägval i internationell belysning*. Stockholm: SNS förlag.
- Olofsson, J. (2014). *Lärlingsutbildning – Svenska erfarenheter och initiativ i ett europeiskt perspektiv* Svenska institutet för europapolitiska studier. Stockholm: Sieps.
- Pohl, A. & Walther, A. (2007). Activating the disadvantaged. Variations in addressing youth transitions across Europe. *International Journal of Lifelong Education* 26 (5):533–553.
- Prop. 1975/76:30 *Om skolans inre arbete m.m.* [http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/om-skolans-inre-arbete-mm\\_FZ0339](http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/om-skolans-inre-arbete-mm_FZ0339).
- Prop. 1990/91:85 *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen*. <https://data.riksdagen.se/dokument/GE0385> (Hämtad 26.11.2018).
- Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan* <https://www.regeringen.se/49b72a/contentassets/2824a5088dd84af3b3d38ebe146c1e58/hogre-krav-och-kvalitet-i-den-nya-gymnasieskolan-prop.-200809199> (Hämtad 26.11.2018).
- Rauner, F. & Wittig, W. (2010). Differences in the organisation of apprenticeship in Europe: Findings of a comparative evaluation study. *Research in Comparative and International Education* 5 (3):237–250.



- SCB. *Arbetskraftsundersökningarna* (AKU). Statistikdatabasen. <http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/?rxid=85fe330d-16b8-4ecf-9101-ee0902cd05b6>.
- SCB. *Befolkningens utbildning*. Statistikdatabasen. <http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/?rxid=85fe330d-16b8-4ecf-9101-ee0902cd05b6>.
- SCB. *Befolkningsstatistik*. Statistikdatabasen. [http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_BE\\_\\_BE0101\\_\\_BE0101E/InrUtrFoddaRegAlKon/?rxid=87ad19ff-e72a-4be9-9ecf-a63ee2143810](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0101__BE0101E/InrUtrFoddaRegAlKon/?rxid=87ad19ff-e72a-4be9-9ecf-a63ee2143810).
- SCB (2017). *Trender och prognoser 2017. Befolkningen, utbildningen och arbetsmarknaden*. Stockholm: SCB.
- SCB *Gymnasieavgångna. Huvudsaklig verksamhet i mars tre år efter avslutad utbildning*. [http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_UF\\_\\_UF0512\\_\\_UF0512A/IntrArbmarknHuv1/?rxid=1c0661b1-5a6d-4674-ad46-368d22a5ea33](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__UF__UF0512__UF0512A/IntrArbmarknHuv1/?rxid=1c0661b1-5a6d-4674-ad46-368d22a5ea33) (Hämtad 26.11.2018).
- Schön, L. (2014). *En modern svensk ekonomisk historia: tillväxt och omvandling under två sekel*. Lund: Studentlitteratur.
- Skollagen (2010:800). Utbildningsdepartementet. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800\\_sfs-2010-800](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800) (Hämtad 26.11.2018).
- Skolverket (2014). *Skolor och elever i gymnasieskolan läsår 2013/14*. <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-itabeller/gymnasieskola/skolor-och-elever> (Hämtad 15.11.2018).
- Skolverket (2018a). *Elevstatistik* (elever som började hösten 2011 eller senare, oktober valt år). <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning>.
- Skolverket (2018b). *Jämförelsetal*. Statistikdatabas.
- Skolverket (2018c). *Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet*. Rapport 472. Stockholm: Skolverket.
- Sommestad, L. (2012). Climate policy and social investment approach: towards a European model for sustainable development, i Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (red.), *Towards a social investment state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: The policy Press.
- SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2013:74 *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*. Stockholm: Fritzes.
- Streeck, W. & Thelen, K. (2005). *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*. New York: Oxford University Press.
- Thelen, K. (2004). *How institutions evolve. The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Utbildningsdepartementet (2013). *Uppdrag om arbetsplatsförlagt lärande i gymnasie- och gymnasiesärskolan*. Promemoria 27 juni. [http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/kommitteberattelse/uppdrag-om-omfattning-av-arbetsplatsforlagt\\_H1B2UA](http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/kommitteberattelse/uppdrag-om-omfattning-av-arbetsplatsforlagt_H1B2UA) (Hämtad 26.11.2018).
- Utbildningsdepartementet (2014). *Lärlingsutbildning och arbetsplatsförlagt lärande inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan*. Promemoria. U2014/4311/GV. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/24/33/75/276efcc0.pdf> (Hämtad 15.11.2018).
- Varsori, A. (2004). Vocational education and training in European social policy from its origins to Cedefop. *European Journal: Vocational Training* 32:63–76.
- Walther, A. (2006). Regimes of youth transitions. Choice, flexibility and security in young people's experiences across different European contexts. *Young. Nordic Journal of Youth Research* 14 (2):119–139.
- Wolbers, M.H.J. (2007). Patterns of labour market entry: A comparative perspective on school-to-work transitions in 11 European countries. *Acta Sociologica* 50 (3):189–210.

## SAMMANFATTNING

Yrkesutbildningen på gymnasial nivå har stor betydelse för länders kompetensförsörjning och för ungas etableringsmöjligheter i arbetslivet. Yrkesutbildningen formas i ett samspel mellan utbildningsinstitutioner och organiserade intressen på arbetsmarknaden. Förutsättningarna skiljer sig åt beroende på olika traditioner i olika länder, varierande utbildningspolitik och olika regleringsmönster på arbetsmarknaden. Syftet med den här artikeln är att diskutera den svenska gymnasiala yrkesutbildningens nutida utmaningar i ett långsiktigt historiskt-komparativt perspektiv. I likhet med i många andra europeiska länder har de politiska intentionerna i Sverige under flera år varit att göra yrkesutbildning på gymnasial nivå mer attraktiv. Orsakerna till detta kan relateras till flera förhållanden. Det handlar dels om en tilltagande brist på yrkesutbildad arbetskraft och matchningsproblem på arbetsmarknaden, dels om en ambition om att öka genomströmningen i gymnasiet genom att erbjuda utbildningsalternativ för »skoltrötta« elever. Den stora gruppen som inte fullföljer en gymnasieutbildning utgör en källa till oro. I dag utgör fullbordad gymnasieutbildning ett grundkrav för att individer ska kunna få jobb och varaktiga försörjningsmöjligheter. Den senaste gymnasiereformen från 2011 (Gy11) ledde till införandet av lärlingsutbildningar i syfte att öka elevernas intresse för yrkesutbildning och ge arbetsgivarna större möjlighet att prägla utbildningarna. Förhoppningarna har inte dock inte infriats. Tvärtom har ungas benägenhet att välja yrkesprogram i gymnasieskolan minskat. Dessutom kvarstår betydande problem med genomströmningen i gymnasieutbildningarna. I artikeln argumenterar vi för att utmaningarna kopplade till yrkesutbildningen kan ses i ett långsiktigt perspektiv. Sverige saknar framför allt de institutionella förutsättningarna för lärlingsutbildning.

## ABSTRACT

Vocational education at upper secondary level is of great importance for skill formation but also for young people's labour market opportunities. Vocational education and training develops in the interaction between educational institutions and the interests of the labour market organisations. The conditions of different countries varies depending on different traditions, varying education policies and different different labour market regulatory patterns. The purpose of this article is to discuss the contemporary challenges of Swedish upper secondary vocational education in a long-term historical and comparative perspective. Similar to the situation in many other European countries, political intentions in Sweden have focused on making vocational education more attractive. Underlying reasons for this may be related to several conditions. Partly, it is about the increasing lack of vocational educated labour and matching problems in the labour market. Partly it is related to an ambition

to increase the pupils completion rates in upper secondary school by offering educational options for students »tired of school«. Today a completed education at upper secondary level are considered as a precondition for successful entry into the labour market. For example, the 2011 high school reform (Gy11) led to the introduction of apprenticeships with the aim of increasing students' interest in vocational education and gave employers greater opportunities to characterize education programs. However, the expectations have not been achieved. On the contrary students' tendency to choose vocational programs in upper secondary school has declined significantly. In addition, significant problems with pupils completion rates in upper secondary education remain. In this article we argue that the present challenges connected to vocational education have to be seen in a long-term historical perspective. Sweden lacks the institutional foundation for a vocational education system firmly based on apprenticeship training.

### FÖRFATTARINFORMATION

*Jonas Olofsson* har publicerat flera böcker och artiklar inom området och har deltagit i olika offentliga utredningar. Intresseområden: Välfärdspolitik, arbetsmarknads- och utbildningsfrågor i ett historiskt och nutida perspektiv.

Jonas Olofsson, professor  
Institutionen för socialt arbete  
Malmö universitet, 205 06 Malmö  
E-post: Jonas.kg.Olofsson@mau.se

*Martin Kvist* arbetar med en doktorsavhandling om långsiktiga förändringar i den svenska övergångsregimen med särskilt fokus på yrkesutbildning. Intresseområden: Välfärdspolitik, arbetsmarknads- och utbildningsfrågor.

Martin Kvist, doktorand  
Institutionen för socialt arbete  
Malmö universitet, 205 06 Malmö  
E-post: Martin.Kvist@mau.se



## Att göra styrning och styra görande:

Skolinspektionens aktiviteter för ökad genomströmning från gymnasieskolan

LINDA RÖNNBERG

**Nyckelord:** Skolinspektion, styrning, avhopp, genomströmning, gymnasieskola, organisering

**Keywords:** School inspection, education governing, drop-out prevention, school completion, upper secondary education, organization

### INLEDNING

I 2017 års regeringsförklaring deklarerade Sveriges socialdemokratiska statsminister Stefan Löfven:

Fler ungdomar ska slutföra gymnasiet. Introduktionsprogrammen stärks så att fler kan gå över till nationella program. (...) Yrkespaketet ska tas fram så att fler som inte klarar gymnasieexamen kan gå en kortare utbildning som ger jobb. Yrkesprogrammen förbättras och grundläggande högskolebehörighet återinförs. (Regeringen 2017)

Citatet visar att problem med skolfrånvaro, avhopp och en hög andel elever med ofullständig gymnasieutbildning tillskrivs stor politisk betydelse. Det gäller inte minst yrkesprogrammen, där bristande genomströmning och avhopp är mer omfattande än på de studieförberedande gymnasieprogrammen. Bristande genomströmning och den problematik den för med sig har uppmärksammats i flera sentida utredningar och står alltså högt på den nationella politiska dagordningen (Kommittédirektiv 2017:116; Kommittédirektiv 2018:17; SOU 2016:77; SOU 2016:94; SOU 2013:13). Frågan har även lyfts fram som en nationell reformangelägenhet för Sverige av OECD (2017).

Gymnasieskolan utgör en central och avgörande punkt i ungdomars utbildningsgång och därmed i fördelningen av framtida livschanser. Även om gymnasieskolan formellt sett är frivillig utgör den i praktiken en obligatorisk

passage som sedan möjliggör övergångar till arbete och/eller fortsatta studier (Lundahl, Erixon-Arreman, Holm och Lundström 2010). Nästan alla svenska ungdomar påbörjar en gymnasieutbildning, men efter tre år är det cirka 35 procent av eleverna som inte fått en gymnasieexamen. Efter fyra år är motsvarande siffra ungefär 30 procent (SOU 2016:77). Den del av befolkningen som inte har en godkänd gymnasieutbildning är överrepresenterad i den offentliga statistiken när det gäller exempelvis andel socialbidragstagare, förtidspensionärer och arbetslösa. Att öka andelen elever med gymnasieexamen är därför högst angeläget både ur individens synvinkel och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv (Lundahl, Lindblad, Lovén, Mårald och Svedberg 2017).

Det finns emellertid stor variation mellan olika kommuner och fristående gymnasiehuvudmän när det gäller insatser för att få fler elever att klara gymnasieskolan. Det gäller bland annat centrala frågor om hur studievägledning eller extra stöd utformas och organiseras lokalt (Lundahl och Olofsson 2014). Det finns inget samlande nationellt reformprogram eller liknande som förenar eller organiserar arbetet inom området. Arbetet bedrivs av flera aktörer och på olika politiska nivåer, där myndigheter, kommuner, fristående skolhuvudmän och inte minst de som arbetar i skolan är några av de mest centrala aktörerna. Den här artikeln kommer att fokusera på en av dessa aktörer, nämligen den statliga myndigheten Skolinspektionen (SI), vars roll och funktion vad gäller att öka genomströmningen och förhindra gymnasieavhopp hittills inte uppmärksamrats forskningsmässigt.

Sett ur ett styrningsperspektiv har återinförd och förstärkt skolinspektion visat sig vara ett sätt för staten att förbli en »key orchestrator« (Bell, Hindmoor och Mols 2010:852) i ett utbildningspolitiskt sammanhang där internationalisering, decentralisering och marknadsisering har utmanat nationalstatens styrningskapacitet. Skolpolitiskt har de politiska partierna genomgående ställt stort hopp till skolmyndigheternas inspektionsverksamhet, inledningsvis via utbildningsinspektionen inom Skolverket från och med år 2003 och därefter i den nyinrättade myndigheten Skolinspektionen från år 2008. De politiska reformintentionerna har genomgående betonat att skolinspektion behövs för att uppnå centrala skolpolitiska mål om exempelvis ökad likvärdighet, högre kvalitet och förbättrad måluppfyllelse (Rönneberg 2016). Efter omfattande decentralisering på skolans område har skolinspektionens roll förstärkts. Inspektionen kan ses som ett centralt styrmedel som genom inspektörernas skolbesök rent fysiskt når ända in i klassrummen ute i landet. Givet den omfattande lokala variationen i hur arbetet mot avhopp bedrivs tar denna artikel avstamp i frågan om och hur SI, som potentiellt likriktande nationellt styrmedel, arbetar när det gäller att förhindra avhopp och öka genomströmningen från gymnasieskolan.

*Syfte och disposition*

Syftet med denna artikel är att beskriva och analysera Skolinspektionens aktiviteter som kan kopplas till att förhindra avhopp och öka genomströmningen från gymnasieskolan och att diskutera dessa ur ett styrningsperspektiv. Följande frågor ställs:

- Vilka aktiviteter genomförs av Skolinspektionen som kan kopplas till att minska avhopp och öka genomströmningen från gymnasieskolan?
- Hur beskrivs problem och lösningar och hur fördelas skuld i dessa aktiviteter?
- Hur kan styrning förstås inom ramen för Skolinspektionens och inspektörernas aktiviteter och hur de organiseras?

Studien avser varken att utvärdera SI:s prestationer eller att mäta effekter som aktiviteterna kausalt ger upphov till. Fokus ligger i stället på hur SI fungerar som en policyaktör vars aktiviteter ska ses som »görandet av politiskt policyarbete« (Ozga 2016:78) och som därmed bidrar till styrning av skola och utbildning, i detta fall med avseende på insatser för att öka andelen unga med fullgången gymnasieutbildning.

**ANALYTISKA OCH METODMÄSSIGA ANGREPPSSÄTT**

Den här studien bygger vidare på arbete inom ett flertal forskningsprojekt som studerat inspektion som styrning samt dess olika aktörer, föränderliga relationer, processer och praktiker<sup>1</sup> (c.f. Ozga 2016; Grek och Lindgren 2015; Clarke 2015; Ozga och Lawn 2014; Lindgren och Rönnberg 2017; Carlbaum, Hult, Lindgren, Novak, Rönnberg och Segerholm 2014). Dessa projekt bidrar med en övergripande ram för hur relationerna mellan styrning, inspektion och myndighetens policyarbete kan förstås och begreppsliggöras. Teoretiskt utgår denna studie från ett perspektiv där styrning ses som ett verb (Clarke, 2015; Ozga, 2016), vilket riktar sökljuset mot de aktiviteter, processer och det arbete som utgör själva görandet av styrning som sker både inom, bortom och mellan olika institutioner och organisatoriska nivåer. Styrning kan förenklat sammanfattas som ansträngningar att få intentioner och beslut att förverkligas. Ett sätt betrakta dessa ansträngningar är alltså att se dem som aktiviteter och ett kontinuerligt och mångfacetterat görande som inbegriper flera aktörer och nivåer. Att se styrning som ett verb och betona styrning som handling (eller icke-handling) strävar efter att synliggöra styrningspraktikernas komplexitet och olika skepnader (Clarke 2015:12–13).

Denna syn på styrning innebär emellertid inte att statens roll ses som överspelad eller utarmad (c.f. Rhodes 1994; 2007). Snarare vill den peka på hur mångfacetterade göranden sker på olika nivåer och att staten kan vara en viktig och rentav avgörande aktör för att möjliggöra och upprätthålla dessa

komplexa styrningsarrangemang (Pierre och Peters 2000). I governancelitteraturens så kallade utarmningsscenario (»hollowing-out«) utmanas statens styrningskapacitet av att makt och befogenheter flyttar uppåt i systemet via t.ex. europeisering, neråt i systemet genom decentralisering och utåt till andra producenter genom privatiseringprocesser. Samtidigt pågår processer som återför makt och befogenheter till staten och dess myndigheter (»filling-in«). På så sätt kan staten återta, befästa eller till och med förstärka sin position i systemet. Det sker genom att staten mobiliserar styrmedel som når ända in i professionella och privata aktörers faktiska verksamhet (Rönnerberg 2016).

Staten är emellertid inte någon monolit, och denna organisationsteoretiska insikt bidrar med ett centralt perspektiv för styrningslitteraturen, inte minst genom att öppna upp för frågor om möten, organisering och spänningar inom och mellan olika delar och nivåer i styrsystemet. Jacobsson, Pierre och Sundström (2015) argumenterar för att styrning har en viktig organisatorisk dimension och lyfter fram betydelsen av att se styrning som organisering. Detta argument går i linje med synen på styrning som ett verb. Styrningens organisatoriska dimension hjälper till att synliggöra göranden som sker i komplexa samspel mellan vad som kan betecknas som metagovernance och mikrostyrning (Jacobsson m.fl. 2015).

Denna teoretiska förståelse av styrning innebär att fokus riktas mot vad inspektörer och annan myndighetspersonal faktiskt gör. Den bygger på ett antagande om att dessa aktörer har en betydande styrningspotential. Ur ett internationellt perspektiv har Sverige självständiga myndigheter med stor handlingsfrihet (Pierre 2004). Myndigheterna är förvisso kopplade till olika departement och mottar årliga regleringsbrev från regeringen i vilka uppgifter och uppdrag till myndigheten meddelas. Det råder dock ett förbud mot så kallat ministerstyre och ministrar får exempelvis inte blanda sig i hur myndigheterna hanterar enskilda ärenden. Sektorsmyndigheterna besitter dessutom värdefull expertis och sakkunskap inom sina respektive ansvarsområden vilket gör dem till viktiga policyaktörer. Denna kunskap är central för politiska beslutsfattare, inte minst när det gäller att utforma och implementera reformer (Rothstein 2005). Skolinspektionen befinner sig alltså i skärningspunkten mellan kunskaps- och policyproduktion och skolverklighetens praktiska problemlösning. Genom sin organisations- och funktionsmässiga lokalisering i styrsystemet har Skolinspektionen som policyaktör insikter och kunskap som andra systemaktörer inte besitter, vilket ger myndigheten en betydande styrningspotential.

Skolinspektionsmyndigheten är alltså organisatoriskt sett en del av den nationella förvaltningen, men har samtidigt ett omfattande friutrymme gällande den närmare utformningen av sin verksamhet. Myndighetens anställda har dessutom omfattande direktkontakt med skolaktörer och huvudmän, inte minst genom skolinspektörernas platsbesök. Skolinspektörer kan sägas



fungera som ett slags närbyråkrater (Lipsky 1980) som med sin direkta kontakt med de inspekterade får en nyckelroll för hur skolinspektionsverksamheten kommer att gestaltas. Detta »görande av politiskt policyarbete« (Ozga 2016:78) kräver bland annat kapacitet och förmåga att förmedla och omsätta olika former av kunskap samt att medla och jämka samman olika aktörer och kunskapsintressen. Hur myndigheten väljer att utforma sina granskningar och hur den kommunicerar sina granskningsresultat bidrar till att rama in vissa frågor eller problem som särskilt viktiga eller centrala. I detta arbete blir kunskap, expertis och de prioriteringar som görs viktiga. Dessa prioriteringar blir manifesta genom inspektörernas görande. Sådana processer, som bygger på förmedlande och ackumulering av vissa sorters kunskap och expertis, skulle kunna kallas för epistemisk styrning och »the way in which some actors are shaping new knowledge which is in turn impacting on other actors in charge of implementing this knowledge in the context of the decision-making process and practice« (Normand 2016:1). Ofta ses inspektion som ett styrinstrument med stark regelstyrningsmässig klangbotten och som traditionellt sett bygger på en hierarkiskt eller byråkratiskt orienterad styrningslogik (Rönnberg 2014). Icke desto mindre, och som kommer att visas i det följande, kommer Skolinspektionens styrning till uttryck på flera sätt. Ett perspektiv på styrning som betonar görande och aktörers roll kan bidra till att lyfta fram de processer genom vilka kunskap genereras och förmeras av en inspektörskår, som genom sin kunskap och förvärvade erfarenhet vill bidra till att påverka de inspekterades syn på sin verksamhet och hur den borde utvecklas (Ozga 2016).

Inspektion som styrningsaktivitet sträcker sig således bortom enbart tillämpning av regelefterlevnad. Den inbegriper en rad tolkningar och bedömningsarbete som kräver såväl kunskaper som erfarenheter. Inspektion har därtill vissa ytterligare särpräglade drag, inte minst att den innefattar direkt observation och förstahandserfarenheter. Inspektörer gör kvalitativa bedömningar av data och andra underlag som samlas in och tolkas. Inspektören besöker skolan rent fysiskt och observerar och tar intryck av det som den möter. Inspektionen utgör på detta sätt en »förkroppsligad styrning« eftersom inspektören som individ besitter vissa kunskaper, kompetenser och perspektiv som denne så att säga bär med sig till olika platser och sammanhang (Clarke 2015; Ozga 2016).

Skolinspektion är ett ändamålsenligt studieobjekt för att kunna studera görandet av styrning empiriskt (Grek och Lindgren 2015). Inspektion kan ses som en sammanfogning av olika element (»assemblage«) som på olika sätt kan aktiveras, involveras och kombineras, alternativt utestängas från, styrningsprocessernas göranden. Empiriskt kan sådana element exempelvis avse *plats* (fysiska (mötes)platser som kontor och skolor; fysiska platsbesök eller virtuella sådana), *aktör* (inspektör och inspekterad, men även t.ex. politiker, föräldrar



eller allmänheten), *policy* (inspektionsmanualer, läroplanstexter, författningar osv.), *praktik* (relationer och handlingar i inspektionssituationerna, inklusive känslomässiga reaktioner) och *auktoritet* (kunskapsbaser och bedömningar, expertis och sakkunskap samt fördelning av »skuld«) (Clarke 2015:21; jfr »politics of blame«, Thrupp 1998). Inspektionens särdrag ramar in och skapar vissa förutsättningar för hur elementen kan fogas samman och aktiveras.

### Metod och material

Empiriskt bygger denna studie framför allt på Skolinspektionens egna dokument. Materialet har samlats in via myndighetens publikationsdatabaser och hemsida, inklusive diarium och sökningar i SIRIS – databas för kvalitet och resultat i skolan. Urvalet innefattar a) texter där SI beskriver sitt arbete och b) texter som dokumenterar och redovisar resultatet av SI:s arbete samt c) dokumentation från en kvalitetsgranskning om gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott.

Tabell 1: Urval av dokument från Skolinspektionen

SI:s texter som beskriver aktiviteterna	SI:s texter som dokumenterar resultatet av aktiviteterna	Kvalitetsgranskningsaktivitet: Gymnasieskolors arbete mot avhopp
a) Regleringsbrev från regeringen till SI (åren 2013–2016) samt webbsidematerial som beskriver myndigheten och dess arbete. b) Webbaserade verktyg för skolor och huvudmän inför regelbunden tillsyn (»Kolla din skola«). c) Texter som beskriver tillsyns-procedurer, inkl. manual för regelbunden tillsyn.	a) SI:s årsredovisningar till regeringen (åren 2013–2016). b) Beskrivningar och syntesrapporter, exempelvis erfarenheter från den regelbundna tillsynen (åren 2013–2016). c) Kvalitetsgranskningsrapporter; deras tematiska inriktning.	a) SI:s förberedelsearbete inför granskningen inklusive en s.k. kunskapsöversikt. b) Granskningens slutrapport. c) Ett urval granskningsrapporter från fyra gymnasieskolor. d) Pressmeddelande och sökningar i Mediarkivet för att utröna eventuell medial spridning av granskningen.

Bearbetningen och analysen av materialet har skett i flera steg. Det första steget var att ta reda på hur SI beskriver sig själv och sina aktiviteter samt i vilken utsträckning som ökad genomströmning från gymnasieskolan, avhopp osv. var synligt i dessa myndighetsbeskrivningar av inspektionsverksamheten. Det andra steget var att studera texter som rapporterar eller dokumenterar resultatet av de genomförda aktiviteterna, exempelvis avseende brister som lyfts fram i den årliga rapporteringen till regeringen eller i de sammantagna erfarenheterna från den regelbundna tillsynen. Samtliga genomförda kvalitetsgranskningar har också studerats för att avgöra i vilken mån och i sådana fall hur avhopp och gymnasiegenomströmning ingår som områden i dessa

granskningar. Avslutningsvis har en av dessa kvalitetsgranskningsaktiviteter studerats mer i detalj. Materialet innefattar en kvalitetsgranskningsprocess olika skeden, från förberedelser till skolrapporter och beslut. Fyra gymnasieskolors granskningsbeslut valdes också ut. Detta tredje analyssteg riktade särskild uppmärksamhet mot hur SI fördelar skuld och hur problem och möjliga lösningar artikuleras.

För en mer fördjupad förståelse för SI som policyaktör och dess policyarbete nyttjas också empiriskt material som samlats in inom ramen för tidigare nämnda forskningsprojekt. Detta material har främst använts för att illustrera hur inspektionen arbetar och hur uppdraget och ambitionerna uttrycks av myndighetsledning, enhetschefer och skolinspektörer. Projektmaterialet samlades i huvudsak in under åren 2011 och 2012 och innefattar bland annat observationer av inspektörernas platsbesök samt så kallade kvalitetsgranskningsseminarier för kalibrering av inspektörernas bedömningar, samt ett 70-tal intervjuer med skolinspektörer och avdelningschefer, skolhuvudmän, kommunal förvaltningspersonal, rektorer och lärare.

Den tematiska kodningen av det empiriska materialet har vägletts av de tre forskningsfrågorna om aktiviteter, föreställningar om problem och lösningar samt styrning och identifierat explicita och/eller implicita hänvisningar till aktiviteter som relaterar till gymnasiegenomströmning och/eller avhopp. Sammantaget ger det empiriska materialet, i Tabell 1 samt inom ramen för de tidigare projekten, möjligheter att diskutera hur platser, aktörer, policy, praktik och auktoritet fogas samman och aktiveras inom ramen för Skolinspektionens göranden.

## SKOLINSPEKTIONENS AKTIVITETER

Skolinspektion är ingen ny företeelse utan har en lång svensk historia och utfördes så tidigt som på 1860-talet. Sedan dess har emellertid inspektionsuppgifterna varierat mycket. De har genomförts av olika nationella och regionala myndigheter med olika organisatorisk placering och hemvist. Inspektionerna har också haft olika fokus, intensitet och innehåll under den långa tidsperiod som de på ett eller annat sätt utförts. Under det tidiga 1990-talet förekom inte skolinspektion i form av regelbunden tillsyn. Den skedde enbart på förekommen anledning och i begränsad omfattning. I stället betonades, i linje med övriga reformers inriktning på decentralisering och ökat lokalt ansvarstagande, kommunal inspektion och granskningsverksamhet. Men efter att ha varit frånvarande i ungefär ett decennium återkom utbildningsinspektion år 2003 i Skolverkets regi. Inspektionsverksamheten förstärktes sedan ytterligare genom inrättandet av Statens skolinspektion år 2008.

När den nya myndigheten startade var en uttalad ambition att bredda skolinspektörernas bakgrund från lärar-/skolledararefarenheter till att också

omfatta personer med utbildning i juridik, samhällsvetenskap och/eller utredningsmetodik. Denna breddning av efterfrågad kompetens hade en innehållslig koppling till den nya myndighetens arbetsuppgifter: den så kallade regelbundna tillsynen handlade till en början framför allt om att inspektera om det fanns avvikelser mellan styrdokument och den bedrivna verksamheten i skolor och hos huvudmän, men kom efter hand att utvecklas mot att även inbegripa stöd. Den nya inspektionsmyndigheten var emellertid inledningsvis ett uttryck för en ökad förstärkning av inspektionens roll som politisk problemlösare, med betoning på det juridiska, regelmässiga och jämförbara samt på att värna den enskilda elevens rätt (Rönnerberg 2016).

### *Myndighetens uppdrag*

Skolinspektionen beskriver sig som »en statlig myndighet som granskar skolor och bedömer ansökningar om att driva fristående skola. Vi har tillsynsansvar för skola, vuxenutbildning, fritidshem, förskola och annan pedagogisk verksamhet. Målet är en god utbildning i en trygg miljö« (Skolinspektionen 2017c). SI:s aktiviteter regleras ytterst i en förordning (SFS 2011:556) och den andra paragrafen anger att »kvalitetsgranskningen och den tillsyn som utövas löpande ska genomföras med utgångspunkt dels i en behovsanalys, dels i att de ska omfatta sådana aspekter som kräver en kvalitativ bedömning av undervisningen och verksamheten.« I skollagens 26 kapitel (SFS 2010:800) ges ytterligare lagstiftningsmässig grund för myndighetens verksamhet. Regleringen gäller emellertid inte *hur* SI ska utforma sin tillsyns- och granskningsverksamhet och här har myndigheten ett stort eget handlingsutrymme att utforma manualer, verktyg och granskningsfokus. Dock anger skollagens 26 kap. 9 § att »Tillsynsmyndigheten ska inom ramen för sin tillsyn lämna råd och vägledning«. Det handlar alltså inte enbart om att utföra tillsyn i form av en prövning utifrån lagstiftning och andra föreskrifter, som läroplaner och kursplaner, utan även att ge stöd till de tillsynade verksamheterna.

SI:s huvudsakliga aktiviteter kan delas in i fyra grupper: regelbunden tillsyn, tematisk kvalitetsgranskning, hantering av anmälningsärenden och tillståndsgivning för fristående skolor. I det följande kommer de innehållsmässigt mest relevanta aktiviteterna när det gäller avhops- och genomströmningsproblematik att vara i fokus, nämligen regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning.

### *Regelbunden tillsyn*

Varje gymnasieskola och huvudman ska inspekteras i en regelbunden tillsyn. Den fokuserar i huvudsak på regelefterlevnad och hur verksamheten gestaltar sig i jämförelse med vad som föreskrivs i exempelvis skollag och läroplaner. Inspektionen anpassas efter situationen på varje skola, vilket

innebär att större insatser och exempelvis längre skolbesök förläggas till skolor där utvecklingsbehoven kan antas vara särskilt stora. Varje tillsyn utmynnar i ett offentligt tillgängligt så kallat beslut som utfärdas för varje inspekterad skola och specificerar krav på åtgärder om brister uppdagats. Det auktoritativa myndighetsbeslutet kan även kopplas till sanktioner som exempelvis vitesföreläggande eller till och med tillfälligt verksamhetsförbud. Det finns anledning att beskriva tillsynen som »high stakes events« där vikten av att bevara skolors rykte på den konkurrensutsatta »skolmarknaden« bidrar till de höga insatserna (Rönnberg, Lindgren och Segerholm 2013).

Aktiviteten regelbunden tillsyn har successivt förändrats över tid. Den första versionen sjösattes år 2008 och innebar en skarpare modell med så kallad avvikelserapportering och den har sedan justerats bland annat med anledning av förändringar i 2010 års skollag (SFS 2010:800). Revideringar och utvecklingar har även skett under 2015 och 2018. Den regelbundna tillsynens utformning har alltså inte varit statisk utan anpassats efter regleringsförändringar och andra överväganden som resulterat i att den kunnat granska olika områden och tematiker. Ett sätt att tolka dessa justeringar och revideringar av tillsynsmodellen är de förstärker aktivitetens styrkraft. De inspekterade hålls vaksamma på vad som kan komma att efterfrågas i framtida tillsynsmodeller. En central del av myndighetens arbete handlar om det som kan kallas förväntningsstyrning (Jacobsson m.fl. 2015). Den regelbundna tillsynen styr på förhand genom sin öppenhet: vad som ingår i tillsynen, dvs. vad inspektionen kommer att fokusera på, är uttryckligen angivet och bedömningsmanualerna som inspektörerna använder är fritt tillgängliga via myndighetens hemsida. I gymnasieskolans manual anges exempelvis att rektor har ett särskilt ansvar för att uppmärksamma elevers frånvaro: »rektorn ska i ett tidigt skede uppmärksamma elever som av ogiltiga skäl inte deltar i skolarbetet, så att eleven så snart som möjligt deltar« (Skolinspektionen 2017a:4).

Det finns också vägledningsmaterial av olika slag som skolor och huvudmän kan använda sig av för att förbereda sin verksamhet inför inspektion. Verktøget »Kolla din skola« syftar till att på förhand ge en fingervisning om hur skolan skulle klara en granskning av Skolinspektionen. Det finns även ett verktyg anpassat speciellt för att »reflektera över hur ni arbetar med helhet och sammanhang i yrkesprogrammen« (Skolinspektionen 2017b:u.s.). Återigen lyfts rektors ansvar, exempelvis när det gäller att »skapa en kultur som ger elever likvärdiga möjligheter att nå examensmålen oavsett val av utbildning« (Skolinspektionen 2017b:u.s.). Vägledningsmaterialet närmar sig också lärarnas arbete, undervisningsmetoder eller strategier. Med hänvisning till »Skolinspektionens kunskapssammanställning och erfarenheter« lyfts »lärarnas samarbete med varandra, till exempel genom kollegialt lärande« fram som en framgångsfaktor (Skolinspektionen 2017b:u.s.). När det gäller undervisningsmetoder, exempelvis vid bristande motivation, förordas så

kallad infärgning: »i syfte att skapa motivation och underlätta elevernas lärande ska lärarna arbeta med ämnesintegrering (infärgning) i sina ämnen« (Skolinspektionen 2017b:u.s.). En del av styrningen handlar alltså om att göra skolorna medvetna om vad som kommer att inspekteras och därmed via information och kunskapspridning kunna påverka verksamheten redan innan tillsynen sker.

Även om avhopp och behovet av att förhindra dem framkommer förhållandevis begränsat i de analyserade texterna finns både föreställningar om och ansvarsutkrävande kring detta arbete inbyggt i de policydokument som SI utarbetat, i form av exempelvis manualer och vägledningar för den regelbundna tillsynen. Tillsynens allmänna inriktning om att tillförsäkra alla elever en god utbildning i en trygg miljö har förstås bäring på problemområdet som helhet. Regelefterlevnaden och det juridiska språkbruk den inrymmer kan kopplas till SI:s inriktning att eftersöka breddade inspektörskompetenser och därmed vilka aktörer som blir relevanta i myndighetens policyarbete. Men dokumenten är samtidigt populariserade utanför den mer juridiska och tillsynsmässiga domänen, exempelvis i vägledningsmaterialen. Myndighetens hemsida är en central »plats« för de offentligt tillgängliga dokumenten och hjälpmaterialen vilka blir viktiga i görandet av inspektionen och den förväntansstyrning som där inryms och som sker långt före platsbesök och den mer förkroppsligade styrning som då sker. I nästa aktivitet, kvalitetsgranskning, återkommer frågor om både plats, policy, kunskapsbaser och auktoritet, men i delvis andra skepnader och med andra tyngdpunkter.

### *Kvalitetsgranskning*

Kvalitetsgranskningarna skiljer sig på vissa sätt från den regelbundna tillsynen. En grundläggande skiljelinje beskrev en av informanterna som: »Vi rapporterar avvikelser från våra styrdokument i tillsynen. Det är inte målet i kvalitetsgranskningen, utan där ska vi gärna lyfta upp goda exempel och ha mer beskrivande hållning och mindre dömande« (SI avd.chef II). En likhet med den regelbundna tillsynen är emellertid att varje granskad skola får ett beslut som offentliggörs. En avslutad tillsyn eller kvalitetsgranskning åtföljs också av aktiviteter som är riktade mot press och media. Det så kallade granskningsbeslutet kan innehålla utvecklingsområden som den granskade skolan ska arbeta med att åtgärda. I likhet med vad som gäller för tillsynsbesluten följer SI upp om arbete vidtagits för att hantera de punkter som granskningsbeslutet utkristalliserat. Om en tematisk kvalitetsgranskning identifierar flera och allvarliga brister kan myndigheten utfärda ett tillsynsbeslut, där sanktioner som anmärkningar, vite eller föreläggande kan bli aktuella. Det finns ingen på förhand färdig mall för hur en kvalitetsgranskning ska gå till och vad som mer exakt ska granskas i en sådan. SI har därmed stor frihet att

välja såväl tematiska ämnesområden som metod, dvs. hur det valda området ska granskas.

De tematiska kvalitetsgranskningarna utformas som så kallade projekt med sammansättning av olika inspektörskompetenser från olika delar av organisationen. Granskningen kan inriktas mot exempelvis undervisningen i olika ämnen eller aspekter som rektors ledarskap. Granskningarna inleds med en planeringsfas där aktiviteter som litteraturöversikter och instrumentkonstruktion ingår. Inspektörerna grundar sina bedömningar på exempelvis skriftlig dokumentation och skolbesök med observationer och intervjuer av yrkesverksamma och/eller elever. Frågan om tolkning och bedömning blir emellertid annorlunda jämfört med den regelbundna tillsynen. SI utgår förvisso från skolans nationella mål, lagar och reglering, som i den regelbundna tillsynen, men det finns ett större friutrymme att även utgå från andra kunskapskällor, vilket följande citat illustrerar:

[N]är vi gör vår tolkning, då får den ju inte bara grunda sig på våra subjektiva bedömningar, förstås ... utan då vill vi ta hjälp av forskning. Best practice. Så vi försöker att inför en kvalitetsgranskning ta reda på så mycket som möjligt, alltså göra litteraturgenomgångar, gå och titta på vad som är sagt i de här frågorna, vad det finns för kunskap och göra egna sökningar och ta hjälp av andras forskningsöversikter. För att se, finns det något? Och vi har ju till exempel tagit ganska stor fasta vid forskning kring framgångsrika skolor. (SI central ledning I)

Det är alltså framför allt vissa forskningsinriktningar som visat sig vara särskilt relevanta för myndigheten:

[D]en här myndigheten lutar sig ganska mycket mot den forskning som bedrivs inom »school effectiveness« eller »effective schools«. Men det finns också inslag av forskningsinriktningen mot »school improvement« här också förstås. Så vi tittar på båda inriktningarna. Sen tittar vi på mera specifik skolforskning (...) kring rektors ledarskap, till exempel (...) sen forskning kring betyg och bedömning. (SI avd.chef IV)

Kvalitetsgranskningarna präglas av en intention att bidra till utveckling och kunskapsuppbyggnad och aktiviteten tillskrivs en annan kunskaps- och bedömningsrational än den regelbundna tillsynen. Kvalitetsgranskning kan sägas stärka SI:s problemdefinitions- och dagordningsmakt. Aktiviteten positionerar SI:s inspektörer som auktoritativa röster i värderingen av olika kunskapsbaser och kunskapsunderlag – att definiera vilken kunskap som räknas och vad som ses som viktigt. Aktiviteten ger också utrymme för myndighetens ledning och inspektörer att definiera och prioritera områden som ses som särskilt angelägna, och därmed makten att välja bort andra potentiellt viktiga

områden. Ett undantag finns dock i regleringsbrevet för år 2015. Det gällde en kvalitetsgranskning om det så kallade kommunala aktivitetsansvaret till ungdomar under 20 år som inte har fullföljt gymnasieskolan (Regeringen 2014; Skolinspektionen 2016). Detta explicita uppdrag får således ses som ett uttryck för hur regeringen vill använda myndigheten och hur aktiviteten kvalitetsgranskning kopplas till en sådan vilja.

Hittills (år 2018) har SI genomfört mer än 100 kvalitetsgranskningar som resulterat i 6 600 skol- eller huvudmannagranskningsbeslut och uppföljningar (SIRIS 2018). Det är alltså en omfattande granskningsverksamhet som berört ett stort antal aktörer inom det svenska skolväsendet. SI har genomfört ett 25-tal kvalitetsgranskningar på gymnasieskolans område. De har berört flera olika teman och vissa av dem har explicit anknytning till avhopp och relaterad problematik. Några av dem är:

- »Varannan i mål« (Skolinspektionen 2009), som adresserar det »akuta problemet« att mer än hälften av eleverna i gymnasieskolan inte avklarar utbildningen (dvs. godkänt i alla kurser) och att en tredjedel inte uppnår behörighet för vidare studier, och som förespråkar proaktiva snarare än reaktiva åtgärder.
- »Utbildningen på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan« (Skolinspektionen 2013), där bland annat utvecklad studie- och yrkesvägledning och elevhälsans viktiga roll lyfts fram som i behov av förbättringar.
- »Undervisning på yrkesprogram« (Skolinspektionen 2014a) granskades mot bakgrund av att yrkesprogrammen har de allra största problemen med avhopp, varvid inspektionen fann att 60 av 64 granskade skolor uppvisade brister i sitt avhoppsförebyggande arbete.
- »Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott« (Skolinspektionen 2015), återigen med fokus på yrkesprogram och skolor där avhoppssiffrorna var särskilt höga. Inte minst avsaknaden av adekvat pedagogiskt stöd för eleverna lyftes fram.
- »Kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret« (Skolinspektionen 2016), som visade att två av tre granskade kommuner brast i stödet till unga kommuninvånare som varken studerar eller arbetar.
- »Helhet i utbildningen på gymnasiets yrkesprogram« (Skolinspektionen 2017d), som betonade att kunskapsinnehållet måste placeras i ett för eleven relevant sammanhang, annars »riskerar det att medföra att elevernas motivation sjunker med ökade studieavbrott, ökad frånvaro och lägre studieprestationer som följd« (Skolinspektionen 2017d:28).

Genomgången av de genomförda kvalitetsgranskningarna visar att frågorna definitivt finns på SI:s agenda och ses som en viktig angelägenhet inom myndigheten i dess risk- och behovsbedömning av det svenska skolväsendet. Här



både positioneras och positionerar sig SI som policyaktör. Översikten visar också att vissa centrala tematiker tenderar att återkomma. En sådan är att skolnivå (eller möjligen huvudmannanivå) fokuseras och att ansvar och därmed skuld tillskrivs vissa skolaktörer. Det gäller i synnerhet rektor, även om skolans huvudman (fristående eller offentlig) formellt sett alltid är den som är huvudansvarig för att se till att eventuella brister åtgärdas. En annan återkommande problematik rör yrkesprogrammen och deras (bristande) arbete. Här återfinns »högriskstudenter« som beskrivs som i behov av vissa åtgärder (se Carlbaum 2012). Yrkesutbildningen positioneras alltså i detta sammanhang som en arena för misslyckande och som i behov av åtgärder och förändring. En preliminär iakttagelse, som kommer att fördjupas i det följande, är att kvalitetsgranskningarna har potential att styra genom en mobilisering och artikulering av ett slags skuldbeläggandets politik (Thrupp 1998). Härnäst studeras en av SI:s granskningar om gymnasieskolors avhoppsförebyggande arbete mer i detalj för att analysera och illustrera hur dessa problematiseringar, positioneringar och fördelningen av skuld artikuleras.

### **KVALITETSGRANSKNING OM GYMNASIESKOLORS ARBETE MOT AVBROTT**

Den tematiska kvalitetsgranskningen »Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott« omfattade 20 fristående och 10 kommunala gymnasieskolor som valdes ut på grund av att de hade höga avhoppssiffror på yrkesprogram. Skolinspektörerna genomförde skolbesök som i genomsnitt varade tre dagar och intervjuade totalt mer än hundra elever. Rektorer, lärare samt väglednings- och elevhälsopersonal intervjuades också.

#### *Kunskapsöversikt*

Före skolbesöken hade SI arbetat fram en kunskapsöversikt som skulle ligga till grund för instrumentkonstruktion och granskningens bedömningspunkter. Detta elvasidiga dokument inleds med att placera granskningen i relation till de intentioner som fanns i reformen Gy11, som hade en uttalad målsättning att öka genomströmningen. Översikten redogör vidare för den rättsliga regleringen på området och poängterar att skollagen (SFS 2010:800) anger att alla gymnasieskolor är skyldiga att erbjuda stöd och insatser till elever som riskerar att inte klara kunskapsmålen. Med denna inledning ramas problemet huvudsakligen in som bristande stöd ute på skolorna. Både skuld och problemlösningskapacitet är lokaliserad till skolornas interna arbete, organisation och rutiner (Skolinspektionen 2014b). Källorna i kunskapsöversikten kommer primärt från myndigheter och utredningsväsendet och innehåller enbart ett fåtal och då enbart nationella forskningsreferenser. Översikten avslutas med ett avsnitt om »problembild och riskområden« där en stegvis marginaliseringsprocess framhålls:

Ett studieavbrott (såväl tidigt som sent) föregås ofta av en process av successiv marginalisering. Det innebär att det finns flera möjligheter för skolorna att fånga upp de elever som riskerar att avbryta sina studier. Det finns dock indikationer på att det finns en risk för att skolan inte uppmärksammar eleverna alternativt förlägger exempelvis problem i studiesituationen och/eller »skoltrötthet« hos den enskilda eleven. Det finns därmed en risk för att stöd inte alls sätts in eller för att stödet inte utformas utifrån elevens behov (Skolinspektionen 2014b:8).

Utifrån en sådan problembeskrivning identifierar myndigheten orsakerna som bland annat:

[P]roblem i den pedagogiska miljön (undervisningen, studietakten, innehållet, utformning av särskilt stöd eller tillgång till elevhälsa) eller i den sociala miljön (kränkande behandling, utanförskap). Detta kan också samverka med sådana faktorer som inte har sitt ursprung i skolmiljön (t.ex. problem i hemmiljön, kriminalitet, funktionsnedsättningar) men där skolan ändå ska stödja eleven till att fullfölja utbildningen (Skolinspektionen 2014b:9).

Även om orsakerna ligger utanför skolans ram påtalas alltså ändå skolans ansvar för att tillhandahålla stöd och insatser för att eleven ska klara gymnasiet. Som tidigare nämnts är styrdokumentet och inte minst skollagen tydliga på den punkten. Att skolorna gör tidiga interventioner och uppmärksammar frånvaro i tid ses som centralt, likaså att de ska göra genomlysningar av lärandemiljön och det sociala klimatet (Skolinspektionen 2014b).

### *Granskningsrapport*

I den avslutande rapporten från kvalitetsgranskningen beskrivs de huvudsakliga slutsatserna från granskningens alla 30 gymnasieskolor, till skillnad från skolornas individuellt utfärdade granskningsbeslut. Den avslutande rapporten tar bland annat upp en betydande lokal variation, och att samtliga skolor som granskats behövde förbättra sitt arbete med att ge eleverna pedagogiskt stöd för att förhindra avhopp. Granskningen identifierade brister i undervisningen, eftersom den inte sades utgå från elevens behov. Vidare lyftes elev-lärarelationen, som ofta präglades av bristande förtroende, samt att den organisatoriska samordningen var bristfällig (Skolinspektionen 2015). SI lägger problemlösningsansvar hos lärare och annan skolpersonal och framhåller att det krävs att tilltro visas genom högt ställda förväntningar på eleverna och deras lärandekapacitet. Skolorna uppmanas också att lyssna till eleverna själva och hur de uttrycker sina stödbehov, att noga kartlägga frånvaro och att verkligen göra förändringar i undervisningen utifrån de stödbehov som

finns. Lärare och skolpersonal positioneras därmed som viktiga problemlösare och stora krav ställs på deras kapacitet och resurser för att kunna utföra de insatser som anvisas dem. I denna granskning är emellertid rektors roll förhållandevis nedtonad, vilket är notabelt i relation till hur tidigare texter och granskningar betonat rektors ansvar, liksom hur rektors roll lyfts fram både i lagstiftning och reformretorik under det senaste decenniet (se Jarl och Nihlfors 2016).

#### *Återföringssamtal*

En central aktivitet knuten till SI:s styrande funktion är de återföringssamtal som inspektörerna håller med ansvarig rektor i slutet av varje skolgranskning, då inspektörerna muntligen och i direktkontakt återger sina intryck från skolbesöket och granskningen på skolenheten i fråga (Skolinspektionen 2015:31). Samtalen aktiverar nämligen den förkroppsligade styrning som är ett särpräglat drag hos just Skolinspektionen. I dessa möten och utbyten av perspektiv delas erfarenheter och unik »inspektionskunskap« förmedlas. Inspektörernas tidigare nämnda styrningsfunktion som medlare eller kunskapsbärare mellan policy och skolverklighet blir tydlig i återföringsaktiviteterna. Som våra informanter på ledande positioner inom SI framhöll:

Vi ska ge råd, feedback och vägledning (...) inspektionerna måste avslutas med att vi får dela med oss av den enorma kunskap som inspektörerna besitter (SI avd. chef I).

Den omfattande kunskapen framställdes också på detta sätt: »Visst, det är helt klart så att vi är den part eller aktör som vet mest om svensk skola. Så bara är det. Vi är på plats i tusen skolor minst, per år. Femtonhundra, tror jag, minst« (SI avd. chef II). De erfarenheter och den kunskap som dessa aktiviteter genererar och inspektörerna förkroppsligar är dels en viktig resurs att mobilisera i styrningen, dels något som kan återföras till policyskapandet på nationell nivå. I utredningsbetänkandet »En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning« (SOU 2016:77) förekommer exempelvis många hänvisningar och referenser till SI:s tematiska kvalitetsgranskning om gymnasieskolors avhoppsförebyggande arbete.

#### *Gymnasieskolornas granskningsbeslut*

Som ett led i att undersöka hur problem, lösningar och hur skuld artikuleras och attribueras har besluten från fyra av de 30 skolor som ingick i kvalitetsgranskningen studerats. Urvalet vägledades av att både kommunala och fristående huvudmän skulle ingå. Två av skolorna ingår i samma fristående skolkedja (»Friskolekoncern A«) och två skolor finns i samma kommun

(»Kommun A«). Samtliga fyra skolor finns i urbana kontexter och erbjuder olika yrkesprogram.<sup>2</sup>

Tabell 2: Urval av gymnasieskolor från kvalitetsgranskningen

Huvudman	Gymnasieskola	
Friskolekoncern A	<i>Gymnasiefriskola Öster</i>	<i>Gymnasiefriskola Väster</i>
Kommun A	<i>Kommunal gymnasieskola A</i>	<i>Kommunal gymnasieskola B</i>

Rapporten från *Gymnasiefriskola Öster* lyfte fram ett antal områden där skolan behövde vidta åtgärder. Det handlade exempelvis om att identifiera och systematiskt följa upp elevers frånvaro, att göra alla elever delaktiga, att lärarnas specialpedagogiska kompetens skulle öka och att samverkan mellan personalen i skolan skulle utvecklas. Lärare i yrkesämnena och teoretiska ämnena skulle föras närmare varandra, och lärarna skulle samarbeta med elevhälso- och vägledningsfunktioner. I skolans uppföljningsbeslut, som alltså utfärdades efter det första granskningsbeslutet om behov för att följa upp det första beslutet föreligger, återges vissa av de åtgärder som skolan vidtagit. Sammantaget innebar detta att SI gjorde bedömningen att skolan kunde godkännas och därmed avslutade myndigheten sin granskning av skolan inom ramen för just denna kvalitetsgranskning. Åtgärderna handlade exempelvis om att organisera undervisningen i teoretiska ämnen i programhomogena grupper och att öka personaltätheten på matematiklektionerna. Annat arbete handlade om att utveckla mentorsrollen och att förbättra rutiner för att fånga upp elever som riskerar att inte klara kunskapskraven.

Granskningsbeslutet för *Gymnasiefriskola Väster* liknade i viss utsträckning det ovan beskrivna. Att kartlägga behov och insatser för stöd återkommer, liksom samverkan och integrering mellan yrkesämnena och gymnasiegemensamma teoretiska ämnen. Elevhälsan ska utvecklas och blir mer synlig för eleverna i deras skolvardag. När det gäller lärarnas arbete med stödinsatser ska det bli »tydligare vilka svårigheter eleven har och därmed vilka behov skolan behöver tillgodose«. Det sistnämnda är inte en helt lättolkad uppmaning, eftersom inspektionen samtidigt hade betonat vikten av att inte förlägga problemen till och hos eleverna utan rama in det som skolans möjligheter att hjälpa.

*Kommunal gymnasieskola A* hade en förhållandevis positiv granskningsrapport, men som tidigare nämnts fick alla skolor i granskningen uppmaningen att ytterligare förbättra arbetet med att identifiera och följa upp hur elevernas behov kan tillgodoses som ett led i att hålla dem kvar på skolan och i utbildningen. Bland annat betonades att »skolan inte har någon gemensam struktur för hur eleverna ska ges stöd i planeringen av sina studier och prioritera bland arbetsuppgifter«. Urvalskriteriet för granskade skolor var ju att de hade hög

andel avhoppade elever, vilket i sig förstås redan på förhand fördelat »skuld« till de skolor som kommit med i urvalet.

Granskningsbeslutet för *Kommunal gymnasieskola B* var betydligt mer kritiskt. Det saknades metoder och rutiner för att identifiera, följa upp och hjälpa elever med olika stödbehov och förbättringsåtgärder var nödvändiga. Inspektörerna ansåg att »åtgärderna ofta sätts in för sent och inte utgår från en kartläggning av elevernas behov utan är bestämda utifrån vad som är organisatoriskt möjligt«. Vidare behövde relationerna mellan elever och lärare förbättras och mentorerna borde tillbringa mer tid tillsammans med sina elever. Organisatoriska åtgärder behövdes också, exempelvis för att förbättra samarbetet mellan lärare och övriga personalkategorier. Arbetet med att följa upp och analysera frånvaro uppfattades också som bristfälligt:

Lärare, mentorer och rektorn uppger att flera elever i urvalet skulle klara sig bra och kunna ta del av ordinarie undervisning bara de kom till skolan. Deras förklaring till elevernas frånvaro är bland annat att eleverna är skoltrötta, saknar motivation och »sitt inre driv«. Intervjuerna visar att orsaken till elevernas frånvaro inte är utrett (Verksamhetsrapport, Kommunal Gymnasieskola B).

Denna översiktliga beskrivning av de fyra skolornas granskningsdokument visar att inspektionen rör sig nära klassrummet, skolvardagen och lärarnas arbete. Kritiken som framförs handlar om hur lärarna arbetar tillsammans (eller snarare brister i sådant önskvärt samarbete), vilka metoder de arbetar med (eller snarare att de inte är tillräckligt motivationshöjande genom exempelvis förankring till yrkesämnena). Arbetet som görs anses helt enkelt otillräckligt. Sammantaget utpekas läraren, men också exempelvis elevhjälpsoptionerna och i viss men mindre utsträckning rektor, som bärare av både skuld och problemlösningspotential. Resursfrågor, annat än i form av exempelvis kompetensutvecklingsbehov med höjd specialpedagogisk kompetens hos lärarna, har en förhållandevis undanskymd roll i resonemangen och ansvaret riktas därmed i begränsad utsträckning uppåt i organisationen och till huvudmannanivå i denna kvalitetsgranskning.

I varje skolrapport återkommer en förkortad version av den problembeskrivning som kunskapsöversikten utmynnade i. Detta fungerar som en tydlig adress till skolaktörerna och huvudmännen som talar med den auktoritativa röst som SI har i egenskap av görare av politiskt policyarbete (Ozga 2016). Inspektörerna förmedlar och för fram kunskap och använder sin expertis om exempelvis lämpliga arbetsmetoder eller organisationsformer. Rapporterna är fyllda av citat från elev- och lärarintervjuer, och används som evidens för de bedömningar som sedan görs, tillsammans med dokumentation som skolorna sänt in i förväg. Eleven som beskriver hur den upplever en pressad

skolsituation med orden »massor som ska in i tid och då blir jag stressad och irriterad och då släpper jag allt« och läraren som andas uppgivenhet i sin arbetssituation »vi gör så gott vi kan, vränger ut och in på oss varenda dag« visar på den emotionella klangbotten som finns närvarande hos aktörerna i dessa styrningsprocesser. Generellt har eleverna och elevrösterna framskjutna positioner i denna kvalitetsgranskning och deras behov och rättigheter försvaras aktivt och hålls högt av inspektörerna. Problemlösningsansvaret förläggs till stora delar till lärare och elevhälsopersonal. Vissa arbetssätt, som så kallad infärgning, och arbetsformer, som samarbete i lärarlag eller programlag, förs aktivt fram som vägledande förväntningar i granskningen.

### SAMMANFATTANDE DISKUSSION

Denna studie har analyserat Skolinspektionens aktiviteter för att förhindra avhopp och öka genomströmningen från gymnasieskolan ur ett styrningsperspektiv med fokus på görandet av styrning. Studien har visat att SI genomför en rad aktiviteter inom området och att de behandlar och hanterar avhopp och genomströmning mer eller mindre explicit. Den dagordningsmakt som myndigheten besitter blir tydlig i hur dess friutrymme nyttjas, exempelvis i val av områden att granska och hur det ska granskas, samt i vilken kunskap som tas upp och värdesätts, liksom i hur problem och lösningar artikuleras och kopplas samman i granskningsaktiviteterna.

#### *Skolinspektörernas görande av styrning*

Studien har visat hur flera olika format och praktiker blandas och fogas samman inom ramen för Skolinspektionens aktiviteter. Bland de aktiviteter som uttryckligen riktas mot avhopp och ökad genomströmning från gymnasieskolan står de så kallade tematiska kvalitetsgranskningarna i en särställning, där sammanfogningen av aktörer, kunskapsbaser och auktoritet tar sig vissa uttryck. Relationerna präglas av och inbegriper flöden av auktoritet och ansvar. Kunskap skapas och förmedlas i dessa interaktioner och inspektörens speciella policyposition mellan nationella reformer och skolors vardag bidrar till den viktiga kunskaps- och »översättningsposition« som inspektörerna får när de som närbyråkrater utövar sitt politiska policyarbete (Ozga 2016).

I artikeln studerades ett empiriskt exempel på en aktivitet som visade hur i detta fall kvalitetsgranskningsarbetet lade problemlösningsansvaret för att minska gymnasieavhopp explicit på lärare och skolpersonal. Kunskapsöversikten som låg till grund för granskningen tog myndighetsmaterial och tidigare granskningar som intäkt för kunskapsläget, medan alternativa kunskapskällor som exempelvis nationell och internationell forskning hade en mycket begränsad roll när kunskapsläget beskrevs. Återföringssamtalen med de granskade är en praktik som fogar samman inspektörer och deras

auktoritativa kunskapsanspråk (grundad på viss kunskap) med den ibland mycket emotionellt laddade praktik som skolbesöket och mötet på plats innebär. I dessa interaktioner, liksom i de skriftliga besluten, rekommenderades och premierades vissa arbetsmetoder, ansatser och kunskapsbaser (och därmed inte andra) av inspektörerna. Sammantaget är detta exempel på styrningsaktiviteter som bygger på vissa logiker, föreställningar och kunskaper som görs manifesta via inspektörernas arbete och accentueras genom deras förkroppsligade styrning.

#### *Kunskapsstyrning inom och bortom regelstyrningens praktik*

Studien har alltså visat att även inom ramen för ett traditionellt regelbaserat styrinstrument, som skolinspektion där lagstiftning har en auktoritetsposition, bidrar synliggörandet av inspektörernas tolkningsutrymme och epistemiska styrning i sin yrkesutövning till att peka på betydelsen av de mellanmänniska processer i vilka styrning slutligen görs. Även tillsyn och granskning bygger på tolkningar, översättningar och operationaliseringar av komplexa fenomen. I dessa tolkningsprocesser aktiveras olika former av kunskap av centrala kunskapsbärare. Studien har visat att inspektörernas produktion och förmedling av kunskap riktas både till den politiska nivån och till de granskade. Kunskapen bygger på att tilltro till vissa kunskapskällor som regleringsmässiga förhållanden och (viss) forskning och erfarenhetsbaserad kunskap. Sammantaget används dessa kunskapsresurser för styrning. I sin yrkesutövning ska inspektörerna få de granskade att se sin verklighet på det sätt som inspektörerna ser den för att därigenom utveckla och förbättra verksamheten med vissa metoder eller processer (och därmed inte andra), och på så sätt styra de granskades görande. Det gäller även för inspektionsmyndighetens arbete »uppåt« mot den politiska och policyskapande nivån. Inspektionskunskap aktiveras som verktyg i policydesign och strategier för policyimplementering när den politiska nivån plockar upp sammanställningar och erfarenheter från inspektionens granskningar. Som Alasuutari och Qadir (2014:69) uttrycker det inom ramen för sin syn på epistemic governance:

(...) when a network of professionals with recognized expertise and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within a particular domain share a set of normative and principled beliefs, they influence (...) state policies.

Studien har satt fokus på hur SI och dess inspektörer fungerar som policyskapare och policyförmedlare, men även som problemdefinierare och skuld-/ansvarsfördelare när det gäller avhoppssproblematik och insatser för ökad genomströmning. Inspektionen, sett som ett tøjbart assemblage, fogar samman olika element som exempelvis juridisk kompetens och auktoritet med en



förkroppsligad och »tyst« inspektionskunskap hos enskilda inspektörer, och tar form i organiseringen av olika aktiviteter och i faktiska göranden. Detta blir till styrning genom sammanfogningen av aktörer, platser, praktiker och auktoritetsanspråk (Clarke 2015). Förväntansstyrning (Jacobsson m.fl. 2015) blir också en delkomponent i inspektionens praktik.

#### *Att styra görande genom skuldbeläggandets politik*

Fördelningen av skuld utgör ett auktoritativt element i det sammanhållna assemblaget. Inspektionen innebär till sin grundförutsättning mer eller mindre mobilisering av ett slags skuldbeläggandets politik (se Thrupp 1998). När problem och orsaker analyseras och brister påtalas fördelas också oundvikligen skuld. För att återknyta till Eastons politikdefinition om »den auktoritativa fördelningen av värden« (Easton 1958) och Laswells »vem som får vad när och hur« (Lasswell 1936/1958) kan skuldbeläggandets politik ses som »den auktoritativa fördelningen av skuld« och »vem som brister, var, när och hur«. Båda inbegriper maktrelationer och baseras på vissa auktoritetsanspråk och kräver att de uppfattas som legitima i medborgarnas ögon. Icke desto mindre fyller denna skuldbeläggandets politik centrala politiska system- och styrfunktioner.

Skuld fördelas på en rad mer eller mindre manifesta sätt och grunder, som kan vara mer eller mindre rimliga och/eller legitima. Det kan finnas behov av att synliggöra och diskutera de ofta oavsiktliga konsekvenser som detta skuldbeläggandets politik kan ge upphov till. Det kan exempelvis gälla formandet av preferenser och förväntningar, exemplifierat i denna artikel bl.a. genom läraryrkets status och villkor, yrkesprogrammets och deras elevers tillskrivna egenskaper, eller att samtliga skolor bedöms brista i en granskning där urvalskriteriet på förhand knappast hade kunnat leda till annat utfall. I ett kraftigt marknadsorienterat och decentraliserat utbildningslandskap kommer utformningen och organiseringen av inspektionens aktiviteter till uttryck som görande av styrning. Detta görande bidrar till att forma föreställningar om skola och utbildning – i detta fall hur problem, lösningar och skuld fördelas på det viktiga område som gäller avhopp och genomströmningsproblematik i den svenska gymnasieskolan.

#### NOTES

- 1 Forskningsprojekten är: 1) Den statliga skolinspektionen: En centraliserad resultatstyrning möter en decentraliserad skola (Dnr 2007-3579) finansierat av Vetenskapsrådet, projektledare Linda Rönnberg. 2) Inspektion som styrning. Skolinspektion och utbildningsstyrning i Sverige, England och Skottland (Dnr 2009-5770) finansierat av Vetenskapsrådet och den brittiska delen finansierad av the Economic and Social Research Council (ESRC). Projektledare Christina Segerholm, medverkande Agneta Hult, Joakim Lindgren, Ingrid Nilsson, Linda Rönnberg och Judit Novak. 3) Inspecting the 'Market': Education at the intersection of marketisation and central state control (Dnr 223-514-09)

- finansierat av Umeå universitet, projektledare Linda Rönnberg, medverkande Sara Carlbaum och Joakim Lindgren. För denna studie har stöd också givits från Lärarhögskolan, Umeå universitet och dess prestationsbaserade sökbara resurs för forskningstid.
- 2 Samtliga beslut och rapporter är offentligt tillgängliga. Dessutom utfärdas pressmeddelande av myndigheten. Risken att ett negativt beslut blir till en lokal nyhet bidrar förstås till att höja insatserna i granskningen (Rönnberg m.fl. 2013). Sökningar i Mediarkivet visade emellertid att besluten för de fyra skolor som studerats i denna artikel inte gjordes till föremål för mediareportering i exempelvis lokalpress.

## REFERENSER

- Alasuutari, P. & Qadir, A. (2014). Epistemic governance: An approach to the politics of policy-making. *European Journal of Cultural and Political Sociology* 1 (1):67–84.
- Bell, S., Hindmoor, A. & Mols, F. (2010). Persuasion as governance: A state-centric relational perspective. *Public Administration* 88 (3):851–870.
- Carlbaum, S. (2012). *Bli du anställningsbar lille/a vän? Diskursiva konstruktioner av framtida medborgare i gymnasier reformer 1971–2011*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen.
- Carlbaum, S., Hult, A., Lindgren, J., Novak, J., Rönnberg, L. & Segerholm, C. (2014). Skolinsektion som styrning. *Utbildning & Demokrati* 23 (1):5–21.
- Clarke, J. (2015). Inspection: Governing at a distance. I: Grek, S. & Lindgren, J. (red.), *Governing by Inspection*. London: Routledge.
- Easton, D. (1958). *The political system: An inquiry to the state of political science*. New York: Knopf.
- Grek, S. & Lindgren, J. (red.) (2015). *Governing by Inspection*. London: Routledge.
- Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (2015). *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jarl, M. & Nihlfors, E. (red.) (2016). *Ledarskap, utveckling, lärande. Grundbok för rektorer och förskolechefer*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Kommittédirektiv 2017:116. *En utvecklad studie- och yrkesvägledning*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Kommittédirektiv 2018:17. *Planering och dimensionering av gymnasial Utbildning*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Lasswell, H.D. (1936/1958). *Politics: who gets what, when, how*. Cleveland: Meridian Books.
- Lindgren, J. & Rönnberg, L. (2017). Knowing inspectors' knowledge – forms and transformations. I: J. Baxter (red.), *School inspectors: operational challenges in National Policy Contexts*. Dordrecht: Springer.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundahl, L., Erixon-Arreman, I., Lundström, U. & Rönnberg, L. (2010). Setting things right? Swedish upper secondary school reform in a 40-year perspective. *European Journal of Education* 45 (1):44–63.
- Lundahl, L., Lindblad, M., Lovén, A., Mårald, G. & Svedberg, G. (2017). No particular way to go: Careers of young adults lacking upper secondary qualifications. *Journal of Education and Work* 30 (1):39–52.
- Lundahl, L. & Olofsson, J. (2014). Guarded transitions? Youth trajectories and school-to-work transition policies in Sweden. *Journal of Adolescence and Youth*, 19 (1):19–34.
- Normand, R. (2016). *Epistemic governance of European education. The fabrication of the homo academicus Europeanus?* Dordrecht: Springer.

- OECD (2017). *Education at a glance. Country note Sweden*. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2017-68-en.pdf?expires=1541337277&id=id&accname=guest&checksum=C858B0FC5C6167A0D7CE6EA1843C3A95> (Hämtad 30.10.2018).
- Ozga, J. & Lawn, M. (2014). Frameworks of regulation: evidence, knowledge and judgement in inspection. *Sisyphus Journal of Education* 2 (1):7–15.
- Ozga J. (2016). Trust in numbers? Digital education governance and the inspection process. *European Educational Research Journal* 15 (1):69–81.
- Pierre, J. (2004). Central agencies in Sweden: A report from utopia. I: Pollitt, C. & Talbot, C. (red.), *Unbundled government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. London: Routledge.
- Pierre J. & Peters, B.G. (2000). *Governance, politics and the state*. Basingstoke: Macmillan.
- Regeringen (2014). *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens skolinspektion*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.
- Regeringen (2017). *Regeringsförklaringen*. <http://www.regeringen.se/4a5f9b/contentassets/2c1a5ff9c9204c12bb62257ee7775aab/regeringsforklaringen-2017.pdf> (Hämtad 23.10.2017).
- Rhodes, R.A.W. (1994). The hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain. *Political Quarterly* 65 (2):138–151.
- Rhodes, R.A.W. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies* 28 (8):1243–1264.
- Rothstein, B. (2005). Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater. I: Rothstein, B. & Wæsterhäll, L.V. (red.), *Bortom den starka statens politik*. Stockholm: SNS.
- Rönnerberg, L. (2014). School inspection in Sweden: historical evolution, resurrection and gradual change. *Revue française de pédagogie* 186:35–45.
- Rönnerberg, L. (2016). Granskning och styrning via skolinspektion. I: Jarl, M. & Nihlfors, E. (red.), *Ledarskap, utveckling, lärande. Grundbok för rektorer och förskolechefer*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Rönnerberg, L., Lindgren, J. & Segerholm, C. (2013). In the public eye. Swedish school inspection and local newspapers: Exploring the audit-media relationship. *Journal of Education Policy* 28 (2):178–197.
- SFS 2010:800. *Skollag*. Stockholm: Riksdagen.
- SFS 2011:556. *Förordning med instruktion för Statens skolinspektion*. Stockholm: Riksdagen.
- SIRIS (2018). Kvalitetsgranskningar. [http://siris.skolverket.se/siris/ris.siris\\_kvalgranskning\\_enhet.search\\_form](http://siris.skolverket.se/siris/ris.siris_kvalgranskning_enhet.search_form) (Hämtad 30.10.2018).
- Skolinspektionen (2009). *Varannan i mål*. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolinspektionen (2013). *Utbildningen på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan*. Stockholm: Skolverket.
- Skolinspektionen (2014a). *Undervisning på yrkesprogram*. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolinspektionen (2014b). *Kunskapsöversikt för studieavbrott i gymnasieskolan*. Dnr 400-2014:4245. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolinspektionen (2015). *Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott*. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolinspektionen (2016). *Kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret*. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolinspektionen (2017a). *Bedömningsunderlag gymnasieskola med yrkes- och introduktionsprogram*. <https://www.skolinspektionen.se/globalassets/0-si/01-inspektion/regelbunden-tillsyn/bedomningsunderlag-2015/bedomningsunderlag-enhet-gymnasieskola.pdf> (Hämtad 04.10.2017).
- Skolinspektionen (2017b). *Kolla helheten i yrkesprogrammen*. <http://kolladinskola.se/kolla-helheten-i-yrkesprogrammen/> (Hämtad 20.04.2017).

- Skolinspektionen (2017c). *Om oss*. <https://www.skolinspektionen.se/sv/Om-oss/> (Hämtad 23.10.2017).
- Skolinspektionen (2017d). *Helhet i utbildningen på gymnasiets yrkesprogram*. Stockholm: Skolinspektionen.
- SOU 2016:94. *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2016:77. *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2013:13. *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Thrupp, M. (1998). Exploring the politics of blame: School inspection and its contestation in New Zealand and England. *Comparative Education* 34 (2):195–209.

## SAMMANFATTNING

Problematiken med avhopp och hög andel elever med ofullständig gymnasieutbildning står högt på den svenska politiska dagordningen. Reformarbetet på området bedrivs av flera aktörer och på olika nivåer, där myndigheter, kommuner, fristående skolhuvudmän och givetvis rektorer och lärare i gymnasieskolor är några av de mest centrala. Här studeras en av dessa policyaktörer, nämligen den statliga myndigheten Skolinspektionen (SI), med syftet att beskriva och analysera SI:s aktiviteter som kan kopplas till att förhindra avhopp och öka genomströmningen från gymnasieskolan. Empiriskt bygger studien på myndighetstexter och på intervjuer med myndighetsledning och skolinspektörer. Teoretiskt utgår studien från ett perspektiv där styrning ses som ett verb (Clarke 2015; Ozga 2016) och analyserar aktiviteter, processer och det arbete som utgör själva görandet av styrning och som sker både inom och mellan olika institutioner och organisatoriska nivåer. Studien visar att SI:s aktiviteter, som de har stor handlingsfrihet att utforma, och inte minst SI:s så kallade kvalitetsgranskningar, kan förstås ur detta perspektiv. SI lägger problemlösningensansvaret för att minska gymnasieavhopp hos rektorer, lärare och skolpersonal. I arbetet rekommenderas och premieras vissa arbetsmetoder, ansatser och kunskapsbaser. Dessa styrningsaktiviteter bygger på vissa föreställningar och kunskaper som görs manifesta och genom inspektörernas arbete i form av ett slags »skuldbeläggandets politik«.

## ABSTRACT

This paper analyses how issues relating to upper secondary school completion is addressed by the work of a particular policy actor, namely the Swedish Schools Inspectorate (SSI). The aim is to analyse and discuss the policy work of the SSI aiming at improving completion of upper secondary education. The study initially maps the activities of the SSI in this policy area. It then goes on to analyze a selection of activities by the SSI by focusing on the work of and in a quality review initiated by the SSI targeting dropout prevention. The

study has an overall analytical focus on researching the SSI as an actor that is »doing political work« (Ozga 2016; Clarke 2015). In conclusion, SSI activities are addressing non-completion of upper secondary education more or less directly. In quality reviews targeting upper secondary school completion, the inspectors tend to direct the problem solving responsibilities to teachers and school staff and urge for certain methods and approaches to be adopted. The SSI thereby functions as a broker and creator of policy in relation to school non-completion, and the SSI is »doing education governing« in an increasingly marketised and multi-layered education policy field, by employing »politics of blame«.

### FÖRFATTARINFORMATION

*Linda Rönnberg* är docent i statsvetenskap och universitetslektor på Institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap, Umeå universitet. Hon är också deltidsanknuten till Åbo universitet som Senior Research Fellow. Hennes forskning handlar framför allt om utbildningspolitik med fokus på makt, styrning och kontroll och särskilt frågor som rör marknadsutsättning, privata aktörer i utbildning, utvärdering, granskning och internationalisering.

Linda Rönnberg  
Institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap  
Umeå universitet  
901 87 Umeå  
E-post: [Linda.ronnberg@umu.se](mailto:Linda.ronnberg@umu.se)



## 'One size fits all'?

Ensretting av nasjonale tiltak for å hindre frafall i videregående opplæring i Norge. Tilfellet Ny GIV Overgangsprosjektet

INGRID HELGØY, ANNE HOMME, SOLVEIG HOLEN & BERIT LØDDING

**Nøkkelord:** frafall, ungdomsskole, videregående skole, Ny GIV, iverksetting

**Keywords:** non-completion, lower secondary school, upper secondary school, New Possibilities, Ny GIV, implementation

### INTRODUKSJON

Frafallet fra videregående opplæring er ansett som et stort problem i alle de nordiske landene (Markussen 2010). Det er likevel relativt store forskjeller mellom de nordiske landene med hensyn til hvor stor andel av dem som begynner i videregående opplæring, som fullfører innen normert tid, og etter Island kommer Norge dårligst ut her (Sletten og Hyggen 2013). I Norge har andelen elever som ikke har fullført videregående opplæring fem år etter oppstart, vært stabil på hele 30 prosent de siste to tiår. Norge peker seg dessuten ut (sammen med Danmark) med store forskjeller mellom studieforberedende og yrkesrettede programmer (ibid.) Utdanningsmyndighetene har stor oppmerksomhet på frafall som både representerer stor risiko for marginalisering på arbeidsmarkedet for den enkelte elev og samtidig en risiko for at samfunnet ikke får nyttiggjort seg ressursene og kompetansen til en stor andel ungdommer. Ansvar for å øke gjennomføringen i videregående opplæring er delt mellom skoleeierne (kommunene og fylkeskommunene) og de sentrale myndighetene, noe som forutsetter dialog og gjensidighet. Tiltak for elever som står i fare for å falle ut av skolen, har i stor grad vært oppfattet som et lokalt anliggende. En helt ny form for sentralstyrt satsing mot frafall i norsk sammenheng ble lansert av Kunnskapsdepartementet høsten 2010. Satsingen fikk navnet Ny GIV Overgangsprosjektet (forkortet Ny GIV). Ny GIV var en nasjonal strategi som skulle iverksettes i alle offentlige ungdomsskoler og videregående skoler i løpet av en treårsperiode.

Det viktigste elementet i tiltaket var intensivundervisning i de grunnleggende ferdighetene lesing, skriving og regning for de 10 prosent svakest presterende elevene i siste semester på tiende trinn, samt oppfølging av de samme elevene i overgangen til og gjennom de første to årene i videregående skole. Sentralt i tiltaket var skolering av lærere for å gi dem kunnskap og ideer til intensivundervisningen, heretter kalt Ny GIV-metodikk, og videreformidling av metodikken fra lærere som hadde deltatt i skoleringen (heretter Ny GIV-lærere), til kolleger. Alle skoler ble tilbudt etterutdanningskurs for lærere. Ny GIV-lærerne var dermed de sentrale iverksetterne av den nasjonale Ny GIV-politikken, i samarbeid med skolelederne og skoleeierne. Satsingen skiller seg fra tidligere tiltak når det gjelder målgruppe og konkrete virkemidler. Elever i ungdomsskolen var målgruppen, og det viktigste virkemiddelet var skolering av lærere ved alle ungdomsskoler og videregående skoler i landet. Også krav til samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere for å sikre oppfølgingen av Ny GIV-elevne i videregående og lette overgangen mellom ungdomsskolen og videregående for den enkelte elev, er nytt i norsk sammenheng.

I denne artikkelen utforsker vi hvordan et nasjonalt tiltak med tydelige mål og virkemidler ble implementert i de to ulike organisatoriske og profesjonelle kontekstene som henholdsvis ungdomsskolen og videregående skole utgjør i Norge. Vi spør hvilke forutsetninger som må være til stede for at implementeringen skal lykkes. Hva kan tilskrives utformingen av tiltaket, og hvilken betydning har designet for hvordan tiltaket blir gjennomført? Hva skyldes ulik iverksetting på ulike utdanningsnivåer? Vår analytiske tilnærming tar utgangspunkt i implementeringslitteratur som ser politikktutforming som en prosess, og hvor resultatet avhenger av policydesign, den organisatoriske konteksten politikken gjennomføres i, samt trekk ved målgruppen (Bobrow og Dryzek 1987; Ingram og Schneider 1997; Winter 2003).

Den nasjonale satsingen har flere interessante karakteristika som gjør den særdeles interessant å studere fra et implementeringsperspektiv. Tiltaket var nasjonalt initiert og med felles hovedmålsetting om redusert frafall, en definert målgruppe (elever) og en forventning om gjennomføring av intensivundervisning av lærere som hadde fått nasjonal kursing i Ny GIV-metodikken. Tiltaket ble forventet gjennomført tilnærmet likt i de to ulike organisasjonskontekstene: i ungdomsskolen og i videregående skole. Videre bygget tiltaket på en bestemt problemforståelse av hvorfor elevene faller fra i videregående opplæring, nemlig læringsproblemer, og utelukket dermed andre problemforståelser som sosiale og psykiske årsaker til frafall. For det tredje brøt tiltaket med integreringstanken i norsk skole ved å legge opp til segregering av de svakeste elevene og tilby et særtiltak for denne elevgruppen. Ny GIV-prosjektet skiller seg fra tidligere satsinger for å redusere frafall ved at det ble gjennomført nasjonalt, ved alle skoler med elever på 10. trinn, og ved alle videregående



skoler med elever som hadde vært i målgruppen i ungdomsskolen. Analysen vil gi innsikt i hvilke muligheter og begrensninger en sentralt utformet policy har for å bli gjennomført i et flernivåsystem (Aars og Helgøy 2008), hvor det må forventes at aktører på ulike nivå fortolker tiltaket og handler ut fra den organisatoriske og profesjonsbaserte konteksten de inngår i.

I det følgende utdyper vi selve tiltaket, før vi presenterer det analytiske perspektivet. Deretter presenterer vi den empiriske analysen av hvordan tiltaket ble iverksatt i henholdsvis ungdomsskolen og videregående skole. I den påfølgende diskusjonen trekker vi opp ulike forklaringer på iverksettelsesprosessen i de to ulike kontekstene, før vi i konklusjonen identifiserer mulige kritiske faktorer en sentralt utformet policy kan møte i et komplekst flernivåsystem.

## BAKGRUNN

Kunnskapsdepartementet lanserte i 2010 den nasjonale strategien Ny GIV med formålet å øke gjennomføringen i videregående opplæring (Kunnskapsdepartementet 2014). Strategien besto av tre delstrategier. Blant disse er det Overgangsprosjektet vi utforsker i denne artikkelen. Ny GIV tok utgangspunkt i stortingsmeldingen om reformer i videregående opplæring (Meld. St. 22 (2010–2011)). Overgangsprosjektet var rettet mot de 10 prosent svakest presterende elevene siste halvår på ungdomsskolen og deres overgang til og gjennomføring av videregående opplæring. Strategien ble introdusert i skoleåret 2010/2011 i den største kommunen i hvert fylke. Flere skoler og skoleeiere ble gradvis inkludert i skoleåret 2011/2012, og i skoleåret 2012/2013 var alle ungdomsskoler og videregående skoler inkludert i strategien. Foruten intensivundervisning og skolering av lærere var hovedvirkemidlene å

- øke samarbeidet mellom lærerne på skolen og etablere lærernetverk med deltakere fra begge skoleslag med den hensikt å forbedre undervisningen, og
- øke samarbeidet mellom styringsnivåene og mellom skoleeierne for å lette overgangen mellom ungdomsskolen og videregående opplæring.

Strategien var utformet i Kunnskapsdepartementet og var kjennetegnet av høyt tempo fra vedtak til iverksetting. Hovedvekten ble lagt på intensivundervisning, og de nasjonale kompetansesentre for lesing, skriving og regning fikk ansvar for å utforme lærerskolering for denne undervisningen. Det ble satt et tydelig mål om at satsingen i løpet av prosjektperioden på tre år skulle øke gjennomføringen med 5 prosentpoeng. Satsingen var også forholdsvis presis i angivelsen av sentrale virkemidler.

For å realisere strategien lokalt, og for å forbedre samarbeidet mellom de to skoleeierne, kommunene og fylkeskommunene, ble det øremerket stillinger til formålet. Stillinger for prosjektkoordinatører ble opprettet i kommunene

og fylkeskommunene. I tillegg til å koordinere mellom skoleeierne skulle prosjektkoordinatorene støtte skolene i iverksettingen. Videre spilte skolelederne en viktig rolle i implementeringen. Skolelederne plukket ut lærere som skulle kurses til Ny GIV-lærere, og valgte ut elever til intensivundervisningen i samarbeid med kontaktlærere. Et visst rom for skjønn ble gitt skolene i utvelgelsen av elever til målgruppen. I tillegg til å være blant skolens lavest presterende elever skulle en i utvelgelsen ta hensyn til elevenes motivasjon og potensial for å øke grunnleggende ferdigheter. Ny GIV-lærerne var sentrale i iverksettingsprosessen. De var pålagt å delta på lærerkurs for deretter å gjennomføre intensivundervisningen i tråd med Ny GIV-metodikken. I tillegg skulle de videreformidle metodikken til de øvrige lærerne på skolen slik at den også kunne anvendes i den ordinære undervisningen. Ny GIV-lærerne opprettet egne nettverk innenfor hvert fylke for vedlikehold og utvikling av undervisningsmåten, gjennomføring av intensivundervisningen og rådgiving til andre lærere på skolen.

### ANALYTISK TILNÆRMING

For å analysere innføringen av Ny GIV Overgangsprosjektet bruker vi et iverksettingsteoretisk perspektiv. Ambisjonen er å bidra med innsikt i hvordan et offentlig tiltak som innebærer nye ideer, verdier, interesser og bestemte oppfatninger om mål–middel-sammenhenger, kan gjennomføres innenfor og på tvers av etablerte organisasjonsstrukturer, slik som i ungdomsskolen og videregående opplæring. Iverksettingsteori kan bidra til å få frem kompleksiteten i gjennomføring av politiske tiltak. Ofte vil offentlige tiltak være tvetydige og åpne for konflikter, og selv om målsettingene ikke i seg selv er konfliktfylte, kan de fortolkes og medføre at ulike aktører som er involvert i gjennomføringen, forstår målsettingene på ulike måter (Pressman og Wildawsky 1973; Schofield 2001).

Med iverksetting forstår vi de prosessene som utspiller seg fra et offentlig tiltak er vedtatt, til resultatene kan identifiseres (Ferman 1990), altså det som har skjedd i tiden mellom vedtaket om å sette i gang Ny GIV ble fattet, og utfallet av tiltaket: om Ny GIV-elevene fullførte og besto eller ikke. Vår analytiske tilnærming bygger på en forståelse av at iverksetting av offentlig politikk ikke kun kan betraktes ut fra en rasjonell mål–middel-forståelse, men at utforming av politikk skjer ulike steder og på ulike nivåer i løpet av gjennomføringsprosessen (Ingraham 1987). Søren Winter (2003) hevder at for å forstå og forklare utfallet av en iverksetting er både utformingen av politikken som skal iverksettes, og selve iverksettingsprosessen viktig. Med utgangspunkt i Winters begreper om utforming av politikk, *policydesign*, og iverksettingsprosess, *organisatorisk og interorganisatorisk iverksettingsatferd*, søker vi både å beskrive og forklare iverksettingen av Ny GIV på ungdomstrin-

net og i videregående opplæring. Ambisjonen er å forstå hvorfor iverksettingen ble forskjellig på de to utdanningsnivåene.

Den integrerte iverksettingsmodellen (Winter 2003) forutsetter at karakteristika ved tiltaket, policydesign og trekk ved selve iverksettingsprosessen har betydning for utfallet. *Policydesign* omfatter problemforståelse og målsettinger. I tillegg er aktører, iverksettingsstrukturer, målgrupper, regler og instrumenter inkludert i policydesignet (Ingram og Schneider 1997). Policydesign dreier seg om trekk ved tiltakets mål og midler samt relasjonen mellom disse. Denne relasjonen forstår vi som dynamisk og kontinuerlig. Ifølge Ingram og Schneider (ibid.) viser studier av policydesign at den sosiale konstruksjonen av målgrupper og relevant kunnskap er en del av designet. Derfor er det viktig å ta hensyn til konteksten politikken blir formet innenfor. Policydesignet må ta hensyn til skiftende miljø, uklare rammer, motsetningsfylte verdier og mennesker som tolker dem ulikt. Bobrow og Dryzek peker på tre kjerneelementer som må være til stede i policydesignet: (1) klargjøring av verdier for utvikling av politiske alternativ, (2) karakterisering av kontekst, og (3) valg av målgruppe (Bobrow og Dryzek 1987).

Ved å fokusere på *iverksettingsprosessen* blir aktørers interesser og handlinger viktige. Prosess innebærer at iverksetting foregår over tid, og omfatter samhandling mellom aktører på ulike nivåer. Samhandlingen mellom aktører innenfor organisasjonen kan karakteriseres som organisatorisk iverksettingsatferd, og samhandlingen mellom aktører fra ulike organisasjoner som interorganisatorisk iverksettingsatferd. *Organisatorisk iverksettingsatferd* omfatter aktørenes skoleinterne tilpasninger til det nye tiltaket. Innenfor den enkelte skole er skolelederne og lærerne de sentrale aktørene i Ny GIV. Ball, Maguire og Braun (2012) peker på fire ulike kontekstuelle dimensjoner som har betydning for hvordan skolepolitikk settes ut i livet på skolenivået: (1) situerte kontekster (lokalisering, skolens historie og elevgrunnlag), (2) profesjonelle kulturer i skolen (lærernes verdier, undervisningsmetoder og erfaringer, skoleledelse), (3) materielle kontekster (personale, budsjett, bygninger, teknologi og infrastruktur) og (4) eksterne kontekster (grad av og kvalitet på skoleeierstøtte, press og forventninger fra omgivelsene, formelle krav, lover og regler). *Interorganisatorisk iverksettingsatferd* er samarbeidet med og relasjoner til andre skoler og skoleeiere. Iverksetting av Ny GIV forutsatte samordning mellom gjensidig avhengige aktører (jf. Koop og Lodge 2014). I analysen ser vi på samordning som en prosess som kan oppnås på ulike måter, gjennom hierarkisk styring eller nettverk (jf. Christensen, Lægroid og Rykkja 2016). Hvordan nøkkelaktører vurderer utbyttet av endringene som iverksettingsprosessen krever, vil få betydning for graden av suksess (O'Toole og Montjoy 1984).

## DATA OG METODE

Analysen bygger på en kvalitativ casestudie (Helgøy og Homme 2012, 2013) og kvantitative register- og surveydata (Holen og Lødding 2012; Lødding og Holen 2013). Den kvalitative casestudien ble gjennomført ved sju ungdomsskoler og seks videregående skoler. Alle skolene var med i første fase og drev intensivopplæring innenfor Ny GIV satsingen. De videregående skolene hadde ansvar for å følge opp Ny GIV-elever som hadde deltatt i ungdomsskolen. Skolene var fordelt på tre ulike fylker, fra nord til sør i landet, for å sikre geografisk spredning. I alle tre fylker ble det valgt ut ungdomsskoler og videregående skoler fra den største kommunen i fylket, der også fylkeskommunens skoleadministrasjon var plassert. Casestudien er basert på to hovedformer for kvalitativ datainnhenting: dokumentanalyse og kvalitative intervjuer. Informantene i den kvalitative intervjuundersøkelsen var skoleledere, Ny GIV lærere og kontaktlærere for elever som deltok i Ny GIV. I tillegg ble prosjektlederne for Ny GIV i fylkeskommunene og kommunene intervjuet. En første intervjurunde ble gjennomført i 2012, og en ny runde ble gjennomført ett år seinere, i 2013. En av de seks ungdomsskolene som var med i første runde, kunne ikke delta i 2013 og ble erstattet av en annen skole fra samme kommune. Derfor er det totale antallet ungdomsskoler i undersøkelsen 7. Antallet informanter i 2012 var 71, og i 2013 var antallet informanter 52. Vi tilstrebet å intervju de samme informantene i begge runder, men dette var ikke alltid mulig, hovedsakelig på grunn av utskiftning av Ny GIV-lærere og kontaktlærere. Bortfall av informanter i andre runde kan ha gitt noe redusert informasjon om utviklingen i iverksettingsprosessen ved enkelte skoler.

De kvalitative dataene, dokumenter og intervjutranskripsjoner, foreligger som tekster. Vi har gjennomført kvalitative innholdsanalyser av intervjutranskripsjonene, dessuten forenklet og sammenfattet innholdet i tekstene for slik å lettere få en oversikt over sentrale og viktige tema i materialet. Oppmerksomheten har vært rettet mot informantenes fortolkning av Ny GIV og beskrivelse av deres erfaringer med gjennomføringen. Statlige, fylkeskommunale og kommunale dokumenter relatert til tiltaket er av ulik karakter. Dokumentene er benyttet for å utfylle intervjuer og for å beskrive bakgrunnen for tiltaket nasjonalt og formell organisatorisk utforming lokalt.

Både i 2012 og 2013 ble det gjennomført spørreskjemaundersøkelser blant skoleledere, lærere og Ny GIV-elever. Undersøkelsene ble sendt til skoleleder og minst en Ny GIV-lærer ved skoler med minimum 21 elever på 10. trinn i henholdsvis 8 og 7 fylker (se Holen og Lødding 2012 og Lødding og Holen 2013 for nærmere utdyping). 241 skoler inngikk i utvalget i 2012, mens antallet skoler i 2013 var 234. I tillegg bygger artikkelen på tidligere gjennomført analyse av registerdata for hele populasjonen elever på 10. trinn i skoleårene 2011–2012 og 2012–2013 (se Holen og Lødding 2012; Lødding og Holen 2013).

## IMPLEMENTERING I UNGDOMSSKOLEN

Den kvalitative caseundersøkelsen viste at ungdomsskolene var positive til Ny GIV. Ungdomsskolen fikk et klart mandat og en oppskrift for gjennomføring, som ble tatt i bruk. Ungdomsskolene var overveiende begeistret for prosjektet, og spesielt var Ny GIV-lærerne som hadde deltatt på de nasjonale lærerkursene, positive. Men Ny GIV-lærerne hadde også kritiske merknader til utformingen, blant annet savnet de klarere kriterier for måloppnåelse. Generelt oppfattet ikke lærerne at det var deres oppgave å heve karakterene til Ny GIV-elevne, men at intensivopplæringen skulle styrke elevenes grunnleggende ferdigheter, motivasjon og selvtilitt og forberede dem på møtet med videregående opplæring. Ny GIV-lærerne var altså opptatt av elevenes progresjon knyttet til grunnleggende ferdigheter og læringsstrategier, som i et lengre tidsperspektiv ville kunne føre til bedre karakterer og videre øke gjennomføringen i videregående opplæring. Denne fortolkningen av målsettingen med intensivopplæringen ble imidlertid ikke delt av Ny GIV-elevenes kontaktlærere, som forventet en forbedring av karakterene. Kontaktlærerne fikk begrenset innsikt i hva som foregikk, og var til en viss grad skeptiske til intensivopplæringen. Denne holdningen ble forsterket ved at Ny GIV-elevne ble tatt ut av klassen når de skulle få intensivopplæring og slik mistet deler av den ordinære undervisningen. Mangelen på synlige kriterier både for Ny GIV-lærernes gjennomføring og elevenes utbytte ble altså diskutert på skolenivå. Et annet trekk ved utformingen av tiltaket som skapte usikkerhet på skolenivå, var knyttet til videreføringen. Ville Ny GIV forsvinne når prosjektperioden var over sommeren 2013, eller ville satsingen blir videreført?

I ungdomsskolen hadde skoleledelsen det administrative ansvaret for Ny GIV, mens Ny GIV-lærerne i praksis gjennomførte satsingen. I perioden fra 2012 til 2013 økte imidlertid skoleledernes engasjement for Ny GIV. Samtidig varierte ledelsens oppmerksomhet omkring prosjektet fra skole til skole. Det viktigste tiltaket i Ny GIV for Ny GIV-lærerne og skolelederne var intensivopplæring med bruk av Ny GIV-metodikken. Intensivopplæringen ble gitt i grupper med 10–15 elever utenfor ordinær klasse, noe lærerne vurderte var i tråd med Kunnskapsdepartementets anbefalinger. Intensivopplæringen utgjorde typisk mellom 60 og 70 timer over en tre til fire måneders periode, også dette i tråd med departementets anbefalinger.

Ny GIV-lærerne mente at deres oppgaver var relativt klart definert, de var positive til satsingen og svært engasjerte i gjennomføringen på skolenivå. Rekrutteringen av Ny GIV-lærere hadde gått tilnærmet smertefritt, og lærerne opplevde det som en anerkjennelse å bli spurt. Surveyen til skoleledere i 2013 viste at personlig egnethet veide tyngst i utvelgelsen av Ny GIV-lærerne (Lødding og Holen 2013). Ny GIV-lærerne vurderte lærerkursene i Ny GIV-metodikken som relevante og nyttige og var samstemmige i vurderingen av at metodikken som ble formidlet på kursene, var til stor hjelp i intensivundervis-

ningen. Lærerne mente at elevene møtte til intensivopplæringen i enda større grad enn til ordinær undervisning. Både Ny GIV-lærere og kontaktlærere uttrykte likevel at det var behov for tettere samordning mellom intensivundervisningen og den øvrige undervisningen for å sikre at elevene ikke mistet ordinær undervisning. Det ble prøvd ut ulike løsninger på skolene, men uten at noen mente de hadde funnet en optimal løsning.

I to av de tre fylkene var de regionale prosjektlederne svært aktive som pådrivere for Ny GIV. Dette ble understreket både ved egenrapportering og fra lærere og skoleledere. Prosjektledernes oppgave var også å markedsføre mål og virkemidler til skolene. Det var intensivopplæringen som ble sett på som viktigst å få på plass i starten, både fra prosjektledersiden (skoleeier) og på skolenivået. Skoleeiers engasjement var også viktig for at skolene skulle prioritere kunnskapsspredningen. I de to fylkene med størst engasjement så prosjektlederne utfordringen med at Ny GIV-lærerne i praksis ble ansvarlige for kunnskapsspredningen på skolenivå, og de etablerte nettverk for Ny GIV-lærere og støttet opp under kunnskapsspredningen til andre lærere

Ny GIV-lærerne erfarte at de regionale lærernettverkene var en ekstra støtte for videreutvikling og videreføring av undervisningsmetoder som ble introdusert på lærerkursene. I det ene av de to fylkene med egne Ny GIV-nettverk bidro samarbeidet til at intensivopplæringen på tiende trinn ble lagt opp etter råd fra lærere i videregående skole ut fra hva de hadde erfart var de største utfordringene for elevene. I det andre fylket samarbeidet Ny GIV-lærere fra ungdomstrinnet og videregående skole om en håndbok for Ny GIV-lærere. Også for skoleledere ble det opprettet nettverk på tvers av skolenivåene i to av fylkene.

Som nevnt rettet Ny GIV seg mot elever på tiende trinn som hadde svake karakterer og kunne stå i fare for å droppe ut av videregående skole. På skolenivå var oppfatningen av hvilke elever som var i målgruppen, klar, samtidig som det ble foretatt justeringer. Gjennomsnittskarakter under 3 til jul på tiende trinn var normen, men tilbudet om intensivopplæring ble gitt til elever man antok ville ha utbytte av tilbudet. Ved enkelte skoler var det viktig at elevene var motiverte, og noen steder ble det valgt ut elever med relativt gode karakterer (4 og 5), trolig for å unngå stigmatisering ved å delta i en slik gruppe. Ved andre skoler mente man at det var elevene som hadde mistet motivasjonen, det var viktig å fange opp. Slik kunne skolen bidra til å sikre en god overgang til videregående for de skoletrøtte elevene (se også Borgund 2015 for en diskusjon av målgruppen i Ny GIV). Både i 2012 og i 2013 var det en større andel gutter enn jenter som deltok i intensivopplæringen. Begge år var andelen gutter 60,9 prosent (Holen og Lødding 2012; Lødding og Holen 2013).

I spørreundersøkelsen til Ny GIV-elever som ble gjennomført i 2013, oppga de fleste (46 prosent) at det var læreren som syntes de burde starte i Ny GIV. Samtidig svarte en av tre at de selv ønsket å begynne med intensivopplæring.



Vel 20 prosent av elevene pekte på at foreldrene hadde ønsket det (Lødding og Holen 2013). Nesten 90 prosent av Ny GIV-elevene fra 2013 trodde de skulle bli flinkere på skolen. De hadde med andre ord en forventning om at intensivopplæringen skulle løfte dem faglig. Tre av fire forventet også at de skulle få lyst til å jobbe mer med skolearbeidet. Selv om forventningene gjennomgående var positive, ga likevel nesten én av tre intensivelever uttrykk for at de ikke trodde de skulle få noe ut av det (ibid.). Så hvordan ble utbyttet for målgruppen etter gjennomført intensivopplæring på tiende trinn? Hva var elevenes erfaringer med tiltaket, og hvordan vurderte lærerne elevenes utbytte?

Både i 2012 og i 2013 svarte 18 prosent av Ny GIV-elevene i spørreundersøkelsene at de hadde opplevd å bli mobbet eller ertet noen eller flere ganger fordi de var med i Ny GIV (Lødding og Holen 2013). I caseundersøkelsen oppga Ny GIV-lærerne at Ny GIV-elevene ikke ble stigmatisert av sine medelever, tvert imot at deltakelse var attraktivt for elevene. I spørreundersøkelsen i 2013 svarte mer enn 4 av 5 elever at de var fornøyde med Ny GIV-timene. Nesten 75 prosent syntes også det de lærte, var nyttig og interessant, mens vel 85 prosent av surveyelevene ville anbefale andre elever å delta i Ny GIV (Lødding og Holen 2013).

Men hvordan gikk det med karakterene? Holen og Lødding (2012) fant at Ny GIV-elever med svakest karakter, dvs. karakteren 1 etter første termin, hadde en positiv karakterutvikling etter å ha deltatt i intensivopplæringen. Imidlertid fant de at denne positive utviklingen forsvant for dem som hadde karakteren 2, og ved karakteren 3 hadde Ny GIV-elever en negativ karakterutvikling. Det vil si at de fikk svakere karakter etter å ha deltatt i intensivopplæringen. Den negative karakterutviklingen var spesielt tydelig for eksamenskarakteren i matematikk, der elevene hadde en negativ utvikling allerede ved karakteren 2 (ibid.).

Undersøkelsene viser at det i ungdomsskolen var stor begeistring for Ny GIV både blant skoleledere, Ny GIV-lærere og Ny GIV-elevene. Men resultatene når det kom til elevenes karakterutvikling, var heller nedslående. I diskusjonen nedenfor vil vi drøfte mulige forklaringer i iverksettingen av tiltaket.

## IMPLEMENTERING I VIDEREGÅENDE SKOLE

I motsetning til ungdomsskolen, som oppfattet å ha fått et tydeligere mandat for iverksetting av Ny GIV, ble tiltaket oppfattet som betydelig mindre retningsgivende i videregående skole. Fylkeskommunene ble tildelt noe mer handlingsrom i spørsmålet om hvordan Ny GIV kunne implementeres på skolenivå. Det betydde at tiltaket kunne tilpasses kompleksiteten i fagtilbud og tilhørende logistikkutfordringer. Dessuten var oppfatningen ved de videregående skolene at Ny GIV i større grad var tilpasset ungdomsskolen, og derfor ble tiltaket oppfattet som mindre relevant for videregående skoler.



Det medførte mindre oppmerksomhet omkring tiltaket, og Ny GIV ble ikke et mønster for hvordan elever med svake resultater skulle følges opp, slik som i ungdomsskolen.

Skolene fulgte likevel opp hovedelementene i Ny GIV. De rekrutterte lærere til den nasjonale lærerskoleringen og ga Ny GIV-lærerne et spesialansvar for oppfølging av den identifiserte gruppen av Ny GIV-elever. Også her fikk Ny GIV-lærerne i oppgave å veilede de andre lærerne i Ny GIV-metodikk for å bidra til at metoden ble tatt i bruk i undervisningen ved skolen.

Særtrekk ved videregående skoler gjorde at rekrutteringen av Ny GIV-lærerne gikk betydelig tregere enn på ungdomsskolene. Mens lærerne på ungdomstrinnet følte seg utvalgt og anerkjent og dermed lettere kunne rekrutteres, var det færre som takket ja til å innta rollen som Ny GIV-lærer i videregående skoler. Likevel var de rekrutterte lærerne tilfredse med kursingen de gjennomgikk, og oppfattet den som nyttig. Ny GIV-lærerne i videregående skole hadde et mer pragmatisk forhold til metodikken og hvordan de tok den i bruk. De mente at de sto mer fritt til å velge undervisningsmetoder for svakt presterende elever enn Ny GIV-lærerne i ungdomsskolen. Ledelsen støttet lærernes vurdering og overlot samtidig mye av ansvaret til Ny GIV-lærerne. De la i liten grad til rette for gjennomføring av tiltaket.

Hovedmodellen for iverksetting av Ny GIV i videregående skole var oppfølging av elevene i ordinær undervisning ut fra et tolærersystem hvor Ny GIV-læreren fungerte som ekstraressurs i klasserommet. Ellers ble Ny GIV-elevene sluset inn i det samme tilbudet som faglig svake elever fikk. Alle de videregående skolene vi undersøkte, hadde veletablerte strukturer for å ivareta elever med spesielle behov gjennom fleksible løsninger, for eksempel ressursteam som ga støtte til elever/grupper av elever over kortere eller lengre perioder. Noen skoler hadde opprettet et system der elever kunne gå ut av den ordinære undervisningen i matematikk og norsk og få tettere oppfølging i avgrensede perioder. Kun én av skolene satset på intensivundervisning i smågrupper, og Ny GIV elevene ved de andre skolene ble altså i større grad fulgt opp gjennom skolens eksisterende tiltak for støtteundervisning.

Skolen som utførte intensivundervisning i smågrupper, vurderte gruppeundervisningen som et særdeles velegnet virkemiddel. Ny GIV-lærerne ved skolen mente elevene hadde utbytte av denne formen for undervisning. Sammenlignet med Ny GIV-lærerne som ivaretok funksjonen i integrert undervisning, hadde Ny GIV-lærerne som ga intensivopplæring i smågrupper, mer tro på Ny GIV som tiltak for å redusere frafall.

Skolene hevdet at elevenes Ny GIV-identitet ble svekket da de kom inn i videregående opplæring, og at elevene etter første år «var ferdige med Ny GIV». En intervjuundersøkelse blant Ny GIV-elever ved to videregående skoler bekrefter dette. Elevene hadde ikke fått informasjon om hva det innebar å være Ny GIV-elev i videregående skole, opplevde ikke at de fikk ekstra tilbud fordi

de var Ny GIV-elever, og oppfattet heller ikke tilbudet om støtteundervisning som et Ny GIV-tilbud. Elevene oppfattet derimot Ny GIV som usynlig i videregående skole – bortsett fra «en overgangsdag» de fikk tilbud om å delta i som introduksjon til videregående opplæring (Borgund 2015).

Det er belegg for å si at oppmerksomheten omkring undervisningsmetoder økte i løpet av prosjektperioden. Skoleeierne tok i større grad initiativ til en bredere kursing av lærere i Ny GIV-metodikk og bidro dermed til spredning og forankring i skolens organisasjon. Vi fant et spenningsforhold mellom lærere, på den ene siden, som mente at opplæring i grunnleggende ferdigheter ikke var en oppgave på videregående nivå fordi opplæringen kunne senke det faglige nivået og forhindre at lærerne kom gjennom læreplanen. På den andre siden mente yrkesfaglærere at Ny GIV-metodikken i stor grad stemte overens med måten de allerede underviste på: praksisnært og yrkesrettet.

Et annet forhold som bidro til aksept av metodikken, særlig hos Ny GIV-lærerne, var lærernetverket som omfattet Ny GIV-lærere på tvers av nivåene. I to av de tre fylkene den kvalitative undersøkelsen omfatter, ble nettverkene blant lærerne ansett som viktige arenaer for erfaringsutveksling og støtte. I nettverkene ble det utvekslet konkrete undervisningsopplegg, og det ble utformet håndbøker for Ny GIV-lærere.

Den viktigste eksterne støttespilleren for de videregående skolene var prosjektlederene for Ny GIV i fylket. I to av fylkene fant vi at prosjektlederen var tett på og jobbet aktivt overfor skolene i iverksettingen av Ny GIV. De var pådrivere i implementeringen, noe som resulterte både i etablering av intensivundervisning og integrering av Ny GIV-metodikk i støtteundervisningen. I det tredje fylket forholdt prosjektlederen seg mer passivt. Samtidig var skolene i dette fylket blant dem som utviste minst oppmerksomhet omkring Ny GIV-tiltaket, og hvor vi fant det svakeste avtrykket i skoleorganisasjonen.

Rekrutteringen av elevene er et viktig punkt som skiller den videregående skolen fra ungdomsskolen. Etersom elevene allerede var valgt ut på ungdomsskolen, mistet den videregående skolen herredømmet over rekrutteringen av elever i målgruppen. Siden tiltaket ble fasett inn gradvis, var det dessuten det første året svært få elever som hadde merkelappen «Ny GIV». Flere av skolene erfarte at de forhåndsdefinerte Ny GIV-elevene ikke nødvendigvis var blant de svakest presterende, og i noen tilfeller var Ny GIV-elevene om lag på gjennomsnittet i elevgruppen. Dette kan skyldes at også relativt ressurssterke elever gikk i Ny GIV-gruppe på ungdomstrinnet, trolig fordi skolen ønsket å blande Ny GIV-gruppene for å unngå stigmatisering ved at bare faglig svake elever deltok. Erfaringen med at Ny GIV-elever var faglig sterkere enn andre elever, gjaldt i fremste rekke på de yrkesfaglige programmene hvor karakterene generelt sett er lavere enn på studieforberedende programmer. Det innebar at det var store andeler elever som tilhørte målgruppen svakt presterende uten merkelappen Ny GIV, elever som skolene allerede hadde etablerte virkemidler

for å ivareta. I en slik sammenheng ble Ny GIV et av flere parallelle tiltak, noe som førte til at det ikke fikk like stor oppmerksomhet som i ungdomsskolen. Når heller ikke Ny GIV-elevene fremsto som de mest ressurssvake elevene, tenderte det til en ytterligere usynliggjøring av tiltaket.

Studier av effekter av Ny GIV viser liten effekt av tiltaket målt i karakterer i første og andre år av videregående opplæring, samt tidlig gjennomstrømning (fra første til andre trinn). Heller ikke når det gjelder fullføring av videregående opplæring, er det funnet effekter av Overgangsprosjektet, selv om fullføringen av videregående opplæring har økt i prosjektperioden (Huitfeldt, Kirkebøen, Strømsvåg, Eielsen og Rønning 2018).

## DISKUSJON

Når vi belyser forskjellene mellom skoleslagene, spør vi hvilken rolle policy-designet og etter hvert iverksettingsprosessen spilte for implementeringen.

### *Policydesignet*

Vårt analytiske perspektiv forutsetter at trekk ved selve policyprogrammet kan få betydning for hvordan det iverksettes og hvilket gjennomslag det får i praksis. Det innebærer at trekk ved tiltakets mål og virkemidler samt oppfatningene om mål–middel-sammenhengene får betydning for utfallet. Vi vil her trekke frem oppslutningen om tiltaket og synspunktene på hvordan tiltaket var tilpasset egen organisasjon, som to forklaringsvariabler på ulik iverksetting i ungdomsskolen og i videregående skole. Et tredje moment som fikk betydning for implementeringen, var trekk ved målgruppen.

Oppslutning om offentlige tiltak, og en forholdsvis lik fortolkning av mål og midler hos de relevante aktørene, må betegnes som en forutsetning for vellykket gjennomføring av policy i et flernivåsystem, som i tilfellet Ny GIV. Tiltaket var utformet på topp politisk nivå og iverksatt ut fra et top-down-perspektiv. Myndighetene la vekt på å designe programmet på en måte som skulle føre til anerkjennelse av mål og midler på de ulike styrings- og skolenivåene. Det var statsråden, i samarbeid med et sekretariat i Kunnskapsdepartementet, som utformet tiltaket på grunnlag av den politiske plattformen lagt av den rød-grønne regjeringen for perioden 2009–2013. Her ble det varslet om økt innsats for å bedre gjennomføringen i videregående opplæring. Ved skolestart 2010 presenterte kunnskapsministeren Ny GIV som en nasjonal dugnad. Det ble lagt opp til at deltakerne skulle identifisere seg med og være en del av et viktig prosjekt som satte seg ambisiøse mål om bedre gjennomføring i videregående opplæring. Programmet ble utformet som et samarbeidsprosjekt mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter. Kunnskapsdepartementet stilte økonomiske ressurser til rådighet for å ansette prosjektledere på fylkeskommunalt og kommunalt nivå, og departementet arrangerte og

dekket kursdeltakelsen og vikarmidlene for to lærere fra alle ungdomsskoler og videregående skoler i landet. En viktig del av programdesignet var å skape entusiasme lokalt ved å arrangere nasjonale samlinger for de lokale prosjektlederne og deltakerne i prosjektet. Her deltok ofte kunnskapsministeren selv, for å understreke viktigheten av tiltaket. I tillegg stilte det nasjonale sekretariatet for satsingen i departementet seg tilgjengelig for lokale iverksettere ved å ha åpen linje til prosjektlederne, som på sin side opplevde en lav terskel for å ta kontakt med den nasjonale ledelsen. På denne måten ble det forsøkt å skape samhold og oppslutning i prosjektorganisasjonen fra topp til bunn.

Mye tyder på at prosjektet lyktes med å få oppslutning både om målet om å redusere frafall, og organiseringsmåter og rammebetingelser som sentrale midler for å nå hovedmålet. Prosjektlederne var de som brant mest for tiltaket, og markedsførte og støttet opp om Ny GIV i sine respektive skoler. Hva som var satsingens delmål, ble oppfattet noe ulikt på skolenivået. Skulle elevene få bedre karakterer, økt motivasjon eller økt trivsel? Men hovedmålsettingen for tiltaket oppnådde full støtte i skolen – ikke overraskende siden frafall ble oppfattet som et stort samfunnsproblem. I tillegg til oppslutning om ideen og hovedmålsettingen oppnådde tiltaket støtte fordi det inkluderte opplæring av og kompetanseheving blant lærere. Tiltaket oppnådde også anerkjennelse fordi det omfattet begge skoleslag og spesielt fokuserte på overgangsfasen mellom ungdomsskolen og videregående opplæring. Likevel var oppslutningen noe ulik i de to skoleslagene. Selv om Ny GIV-lærerne generelt ga stor oppslutning til tiltaket, var det aller størst tilslutning på ungdomsskolen. Den sterke oppslutningen om tiltaket i ungdomsskolen finner støtte også i kvantitative evalueringer av tiltaket (Holen og Lødding 2012; Sletten, Bakken og Haakestad 2011). Oppslutningen i ungdomsskolen synes å ha blitt forsterket ved at Ny GIV-lærerne utviklet en felles identitet, noe som var vanskeligere i videregående hvor de i liten grad brukte lærerressursene til en avgrenset Ny GIV-undervisning. Mens kontaktlærerne ved ungdomsskolen i større grad støttet Ny GIV-metodikken og nødvendigheten av å fokusere på grunnleggende ferdigheter, kan faglærertradisjonens sterke posisjon i videregående opplæring muligens forklare en svakere oppslutning om et tiltak som vektla opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Den største forskjellen mellom ungdomsskolen og videregående opplæring ligger i vurderingen av hvordan programdesignet var tilpasset kjennetegn ved egen organisasjon. Ungdomsskolen oppfattet at de fikk et relativt klart mandat for hvordan Ny GIV kunne iverksettes, gjennom anbefalte timeantall og tilgang til å gi undervisning i faste grupper gjennom midlertidig fritak fra opplæringsloven. Dermed var det forholdvis overkommelig å etablere en organisasjon og ansvarsdeling, selv om vi har sett at det også var tilpassningsproblemer til organisasjonen i ungdomsskolen. Ungdomsskolen har en forholdvis enkel undervisningsstruktur hvor elevene i stor grad har undervis-

ning i de samme obligatoriske fagene. Anbefalingen om å tilby undervisning i faste grupper ved siden av den ordinære undervisningsstrukturen passet dessuten som hånd i hanske for hvordan ungdomsskolen ønsket å gjennomføre differensiert undervisning etter elevenes nivå i noen fag. Ved at det ble åpnet for fritak fra opplæringsloven, opplevde mange ungdomsskoler dette som et positivt handlingsrom og en legitimering av en praksis de allerede hadde. I tillegg vektla policydesignet betydningen av å inkludere ungdomsskolen i forebygging av frafall på videregående nivå. Til sammen medvirket disse faktorene til at policydesignet i Ny GIV matchet organisasjonsstrukturen i ungdomsskolen i stor grad.

For videregående opplæring var situasjonen en helt annen. Her erfarte skolene at de fikk et utydelig mandat med få retningslinjer for hvordan tiltaket konkret kunne utformes på skolenivået. Bortsett fra en anbefaling om å gi tilbud til Ny GIV-elever én eller to dag(er) før oppstart i videregående opplæring, samt kursing av to lærere i Ny GIV-metodikk, var det opp til skolene selv å utforme tiltaket på skolenivået, i samarbeid med prosjektleder hos skoleeier. Manglende retningslinjer, i tillegg til at de fikk overlevert elever med merkelappen Ny GIV uten å ha innflytelse på utvelgingen, førte til en holdning om at Ny GIV først og fremst var designet for ungdomsskolen. Dette kan være en viktig forklaringsfaktor blant flere til at Ny GIV fikk mindre gjennomslag på videregående nivå. En like viktig faktor kan være at Ny GIV i liten grad var tilpasset det komplekse undervisningssystemet på videregående skole. I utgangspunktet var det vanskelig å organisere intensivundervisning for en avgrenset gruppe elever som var spredd på ulike programfag, og det var vanskelig å planlegge en systematisk oppfølging av elever som var spredd på ulike klasserom når det kun var to Ny GIV-lærere til rådighet på skolen.

To sentrale forhold ved policydesign er kravet til synlige kriterier for vellykkethet og tidsrammer for iverksettingen. På ungdomsskolen fant vi at uklarehet i hvordan en kunne vurdere virkninger av tiltaket, ble en faktor som kan ha påvirket implementeringen. Noen skoler la vekt på bedre karakterer som kriterium på vellykket iverksetting. Andre la vekt på økt motivasjon, modenhet etc., egenskaper som ble ansett å ville ruste elevene for videregående skole. Til slutt la noen vekt på å økte grunnleggende ferdigheter var det viktigste med Ny GIV, og at dette ikke nødvendigvis ville la seg måle i høyere karakterer ved avgang fra ungdomsskolen på grunn av den korte tidshorisonten. Disse ulike oppfatninger av kriteriene for at tiltaket var vellykket, kan ha vært medvirkende til at det oppsto ulike samarbeidsformer internt mellom kontaktlærere og Ny GIV-lærere. De ulike oppfatningene kan også ha medvirket til at innholdet i intensivundervisningen varierte: Noen la vekt på faglig undervisning og koordinering med de ordinære fagene, mens andre la mer vekt på å motivere og skape trivsel. Det ble avdekket stor variasjon i intensivundervisningen, og de nevnte faktorer ble vektlagt i ulik grad (Rønning, Hodgson og Tomlinson

2013). Også tidsbegrensningen ved policydesignet spilte inn på iverksettingen. Det ble tydelig, særlig i slutten av prosjektperioden, da det ble uklart om og hvordan Ny GIV skulle videreføres, og om skolene ville få ressurser slik at de kunne satse videre på Ny GIV. Aktiviteten og engasjementet i tiltaket dabbet betydelig av det siste året.

Trekk ved målgruppen for tiltaket kan til slutt være en viktig forklaring på hvorfor iverksettingen fikk større gjennomslag i ungdomsskolen enn i videregående opplæring. Ungdomsskolen ble tildelt den viktige funksjonen å velge ut elever til tiltaket ut fra premisset om at de skulle tilhøre de 10 prosent svakest presterende elevene etter første termin i 10. trinn, at de dessuten var motiverte, og at de ble vurdert som å ville ha utbytte av intensivundervisningen. Dette skapte et eierskap til satsingen i ungdomsskolen samtidig som det ga skolene et visst rom for skjønn i utvelgelsen. Tilsvarende ga det et svakt eierskap til satsingen for videregående skole. I tillegg var målgruppen mindre i den videregående skolen i den viktige oppstartsfasen de første årene. Siden målgruppen var såpass begrenset i omfang, mistet satsingen slagkraft som enkeltstående program. Særlig skoler med yrkesfaglige utdanningsprogrammer har flere og andre grupper elever som trenger individuell oppfølging ut fra et mangfold av behov. Som vi har vist, var tendensen at videregående skoler inkluderte Ny GIV i allerede etablerte tiltak, og målgruppen av Ny GIV-elever forsvant inn i generelle grupper for elever med behov for støtteundervisning. Ny GIV-elevne opplevde en viss stigmatisering i videregående skole, noe som også kan ha bidratt til at tiltaket ble lite synlig, og at den opprinnelige målgruppen ble tilbudt samme hjelp og oppfølging som andre elever. Noe som ytterligere bidro til utvanning av målgruppen, og dermed tiltaket Ny GIV, var at departementet ga klarsignal til skolene om at de kunne supplere og ta inn flere elever i tiltaket dersom de skåret lavt på kartleggingstestene ved oppstart i videregående skole.

Alt i alt trekker dette i retning av at policydesignet har hatt betydning for skolenes ulike implementering av Ny GIV. Oppslutningen ble sterkere i ungdomsskolen, som opplevde at tiltaket var treffsikkert sett på bakgrunn av behovet for å tilby svakt presterende elever bedre undervisningstilbud. Et slikt behov var ikke like fremtredende i videregående skole som hadde etablerte oppfølgingstiltak, og i tillegg hadde en svakere tradisjon for å legge vekt på undervisningsmetoder. De to ulike organisasjonsstrukturene henholdsvis forsterket og svekket tilpasningen mellom designet og skolestrukturen: Trekk ved målgruppen styrket ungdomsskolens gjennomføring av Ny GIV, mens det motsatte skjedde ved videregående skoler.



### *Iverksettingsprosessen*

Hvordan har trekk ved iverksettingsprosessen påvirket implementeringen av Ny GIV i ungdomsskolen og videregående skole? Her vil vi først diskutere om forskjeller i gjennomføringen kan forklares med trekk ved henholdsvis ungdomsskolen og videregående skole som organisasjon. Deretter vil vi diskutere betydningen av samarbeid mellom skolens aktører og andre aktører involvert i implementeringen av Ny GIV.

Intensivundervisningen ble gjennomført ulikt på ungdomstrinnet og i videregående skole. Vi har vist at mens ungdomsskolene etablerte egne grupper for Ny GIV-elevne der Ny GIV-lærerne underviste ved hjelp av undervisningsmetoder de hadde tilegnet seg på lærerkursingen, valgte de fleste videregående skoler ulike måter for å styrke Ny GIV-elevnes grunnleggende ferdigheter. Ungdomsskolelærerne synes å ha erfart lærerkursene som mer nyttige og relevante enn lærerne på videregående trinn. Hva skyldes disse forskjellene? Lærerne i de to skoleslagene har tradisjonelt sett ulik utdanning (Grove og Michelsen 2005) og praktiserer yrket forskjellig. Ny GIV-lærerne i ungdomsskolen var som oftest allmennlærerutdannet, mens Ny GIV-lærerne i videregående skole var lektorer med fordypning i ett av fagene norsk eller matematikk. Generelt kan det antas at lektorer i teoretiske fag er mer fokusert på innholdet i faget, mens lærere på ungdomstrinnet i større grad ser fag og undervisningsform i sammenheng. Ball, Maguire og Braun (2012) understreker betydningen av lærernes verdier, deres forpliktelser og erfaringer for hvordan de «gjør policy», det vil si fortolker og omsetter nasjonal politikk til egen skolehverdag. Allmennlærernes og lektorenes profesjonelle normer kan ha betydning for lærernes undervisning generelt, men også hva de vurderer som viktig når de skal undervise svakt presterende elever. Yrkesfaglærere har yrkeserfaring fra fagområdet de underviser i, og en praktisk tilnærming til yrket, mens lektorene ofte har en teoretisk tilnærming. Flere kontaktlærere på yrkesrettede programmer pekte på at deres måte å undervise på var helt i tråd med Ny GIV-metodikken.

Den profesjonelle konteksten inkluderer også ledelsens måte å styre skolen og handlingsplaner og strategier på skolenivå (ibid.). Mens ungdomsskolene var preget av et samlet undervisningstilbud gitt av allmennlærere, tilbød de videregående skolene både studierettede og yrkesrettede programmer, og en mangefasettert lærergruppe. Skoleledelsen ved de videregående skolene gjorde ulike avveininger for å følge opp undervisningen av Ny GIV-elevne i grunnleggende ferdigheter. Og vi har sett at kun én av seks skoler valgte å gi intensivundervisning i egne grupper, mens de andre i stor grad brukte eksisterende tiltak for elever med behov for støtte i fagene norsk og matematikk.

Et annet aspekt ved den profesjonelle konteksten og ledelse som kan forklare ulik iverksetting, er de to skoleslagenes tradisjoner for utøvelse av skoleledelse. Vi fant at rektorene i ungdomsskolene fremsto som pedagogiske ledere,



noe som innebærer å være pådrivere i skolens pedagogiske utviklingsarbeid. I de seks videregående skolene var rektor først og fremst en administrativ leder som i mindre grad involverte seg i den praktiske undervisningen.

Også trekk ved organisasjonens materielle strukturer (materieell kontekst, jf. Ball, Maguire og Braun 2012) kan ha påvirket iverksettingen av Ny GIV. De materielle strukturene viser blant annet til fysisk størrelse, ressurser, antall ansatte og antall elever, teknologi og infrastruktur, og her er det forskjeller mellom de to skoleslagene. Både ungdomsskolene og de videregående skolene sendte minst to av lærerne på den nasjonale lærerkursingen som var finansiert av departementet. Slik sett fikk skolene lik tilgang til kursene. Men fordi lærerkursene omfattet to lærere fra hver skole uavhengig av skolens elevtall, var de relative lærerressursene ujevnt fordelt. Store skoler, og her var de langt fleste videregående skoler, fikk dermed relativt færre lærerressurser til iverksettingen av tiltaket. Ny GIV-lærere i de videregående skolene hadde også mindre tid enn Ny GIV-lærerne på ungdomstrinnet til å gjennomføre intensivopplæringen. Ved ungdomsskolene sørget enten skolen eller skoleeier (kommunen) for at Ny GIV-lærerne ble frikjøpt i deler av stillingen. En slik form for frikjøp av Ny GIV-lærere skjedde i langt mindre grad i de videregående skolene. Sett under ett ble det satt inn flere ressurser for å gjennomføre intensivopplæringen på ungdomstrinnet enn i videregående skole, og medførte at Ny GIV-lærere i ulike skoleslag hadde ulike vilkår for å iverksette tiltaket i tråd med intensjonene.

Når vi analyserer den organisatoriske iverksettingsatferden, finner vi at organiseringen i henholdsvis ungdomsskolen og videregående skole gir ulike betingelser for gjennomføringen av Ny GIV. Den relativt homogene strukturen vi fant i ungdomsskolen, der elevene får lik utdanning, ga altså fordeler sammenlignet med den komplekse strukturen i videregående skole, der elevene er spredt på en rekke ulike utdanningsprogrammer. Ulike utfordringer knyttet til denne forskjellen i struktur kan delvis forklare forskjellene mellom skoleslagene i organiseringen av intensivundervisningen.

I hvilken grad hadde samarbeid med andre aktører involvert i Ny GIV betydning for iverksettingen på skolenivå? Skyldtes sterkere gjennomslag for Ny GIV i ungdomsskolen bedre samarbeid med skoleeier? Ball, Maguire og Braun (2012) peker på at graden av og kvaliteten på skoleeiers støtte samt press og forventninger fra lokale og nasjonale politikere og myndigheter har betydning for det som skjer i skolen. Den kvalitative undersøkelsen viser nettopp et skille mellom skoleslagene her. Selv om begge typer skoleeiere var tett på skolene og lederne, var det Ny GIV-lærerne på ungdomstrinnet som deltok mest aktivt i lokale lærernetter. Samarbeidet mellom Ny GIV-lærerne på ungdomstrinnet synes å ha styrket en type Ny GIV-læreridentitet og vært en viktig arena for erfaringsutveksling og inspirasjon for den praktiske gjennomføringen av intensivopplæringen. I det tredje fylket, der det ikke var etablert egne Ny GIV-nettverk, påpekte en av prosjektlederene at de

ønsket å bygge videre på etablerte strukturer som også ville være bærekraftige i tiden etter prosjektslutt. Erfaringen var at det stadig ble etablert nye nettverk knyttet til nasjonale satsinger, og at disse var vanskelige å få til å fungere når oppmerksomheten rundt satsingene avtok. I dette fylket etterlyste imidlertid Ny GIV-lærere en arena for erfaringsutveksling, spesielt knyttet til metode-spredning. Selv om skoleeier her bevisst ikke etablerte nettverk eller andre former for støtte til skolene, ble det på skolenivå opplevd som en mangel og kan forklare mindre engasjement både i ungdomsskolene og de videregående skolene som var med i undersøkelsen fra dette fylket.

## KONKLUSJON

Utgangspunktet for artikkelen har vært å identifisere hvilke kritiske faktorer som har betydning for hvordan et offentlig policy-program som Ny GIV blir iverksatt lokalt. Vi har funnet støtte for at både måten policyen er utformet på, policydesignet, og selve utviklingsforløpet – organisatoriske og interorganisatoriske prosesser – fikk betydning for utfallet av tiltaket. Analysen peker på flere mulige kritiske faktorer i en sentralt utformet policy når den møter et komplekst flernivåsystem. Forklaringer ut fra policydesignet ligger først og fremst i at samme design ble valgt for iverksetting i to ulike skoleorganisasjoner. Målet var å oppnå utbredelse av en ny måte å undervise svakt presterende elever i begge skoleslag, og tanken var at dette kunne oppnås ved å gjennomføre samme program med felles policydesign både i ungdomsskolen og i videregående skole. Designet var ikke tilpasset begge skoleslag, snarere var det bygget opp om ungdomsskolens organisasjonsstruktur og forutsetninger. Dette medvirket til at utfallet ble svært forskjellig i de to skolekontekstene. En annen kritisk faktor ved policydesignet var mangelen på (klare) delmål. Målsettingen for tiltaket var en reduksjon i frafallet fra videregående skole på 5 prosent i løpet av 5 år, mens Ny GIV-lærernes innsats i tiltaket varte de 3 første årene. Dermed ble det også usikkert om det var mulig å måle effekten av intensivopplæringen på tiende trinn, som avgangskarakterer fra ungdomsskolen. Den tredje kritiske faktoren ved policydesignet som analysen peker på, er trekk ved målgruppen. Målgruppen var uklart definert og åpnet for lokalt skjønn. Dessuten var målgruppen tilpasset ungdomsskolens premisser – og satte videregående skole på sidelinjen i denne viktige forutsetningen for vellykket iverksettingsutfall.

Analysen identifiserer tre kritiske faktorer i iverksettingsprosessen på skolenivået, som er knyttet til den profesjonelle konteksten Ny GIV skulle gjennomføres i. Den første kritiske faktoren knytter vi til lærerne som de sentrale iverksetterne av Ny GIV på skolenivået. Deres utdanning og profesjonelle erfaringsbakgrunn var sentral. Ny GIV-lærerne i ungdomsskolen var allmennlærere med vekt på pedagogikk og undervisningsmetoder i like stor

grad som fag. Ny GIV-lærerne i videregående skole var lektorutdannet med sterk identitet knyttet til fag og mindre fokus på pedagogikk og undervisningsmetoder. Den andre kritiske faktoren knyttet til skolens profesjonelle kontekst er skoleledelsen. Analysen viser at ledelsen på ungdomstrinnet var mer involvert i gjennomføringen av Ny GIV på skolenivået enn ledelsen i videregående skoler, og at dette kan skyldes ulike ledelsesformer. Mens rektorer på ungdomstrinnet forventes å drive pedagogisk ledelse og lede skolens utviklingsarbeid, er rektorer i videregående skole i større grad administrative ledere.

En tredje kritisk faktor knyttet til iverksettingsprosessen er de store forskjellene i skolens materielle forhold. De videregående skolene var jevnt over langt større enn skolene med ungdomstrinn: flere elever og flere lærere, men også flere og til dels svært ulike utdanninger, men de eksterne ressursene som ble tilført skolen i form av lærerskolering, var like. To lærere fra hver skole, uavhengig av skolens størrelse og sammensetning av utdanninger, ble sendt til lærerskoleringen. Dermed ble de små skolene favorisert.

Den siste kritiske faktoren i iverksettingsprosessen relaterer seg til den interorganisatoriske iverksettingsatferden, nærmere bestemt relasjonen mellom skolenivået og skoleeier. Ungdomsskolene erfarte i hovedsak å få langt mer støtte fra skoleeier i iverksettingsprosessen enn de videregående skolene. En «one-size-fits-all-policy», som skulle gjennomføres etter tilnærmet samme mal i ungdomsskolen og videregående skole, støtte på en rekke organisatoriske utfordringer som kan ha redusert virkningen av Ny GIV.

Gjennom å benytte et implementeringsprosessperspektiv på gjennomføringen av Ny GIV viser vi for det første kompleksiteten og utfordringene myndighetene må ta hensyn til for nasjonale tiltak som skal omfatte ulike organisasjoner på ulike styringsnivåer. For det andre synliggjør analysen betydningen av kunnskap om de konkrete organisasjonskontekstene tiltakene skal gjennomføres i.

## REFERANSER

- Ball, S.J., Maguire, M. og Braun, A. (2012). *How Schools Do Policy. Policy Enactments in Secondary Schools*. London/New York: Routledge.
- Bobrow, D.B. og Dryzek, J.S. (1987). *Policy Analysis by Design*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Borgund, S. (2015). *Ny Giv for kven og korleis? Ein studie av Ny Giv Overgangsprosjektet på ungdomstrinnet og i vidaregåande opplæring*. Masteroppgåve. Bergen: Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.
- Christensen, T., Læg Reid, P. og Rykkja, L.H. (2016). Organizing for crisis management: Building governance capacity and legitimacy. *Public Administration Review* 76: 887–897. doi:10.1111/puar.12558

- Ferman, B. (1990). When failure is success: Implementation and Madisonian government. I: Palumbo, D.J. og Calista, D.J. (red.), *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*. New York: Greenwood Press.
- Grove, K. og Michelsen, S. (2005). *Lærarforbundet – mangfold og fellesskap*. Bergen: Vigmostad & Bjørke.
- Helgøy, I. og Homme, A. (2012). *Ny GIV I skolen: Heftig begeistring – organisatorisk begrensning. Evaluering av Ny GIV Overgangsprosjektet*. Rapport 6-2012. Bergen: Uni Rokkansenteret.
- Helgøy, I. og Homme, A. (2013). *Ny GIV Overgangsprosjektet – konsekvenser for skolen. Evaluering av Ny GIV Overgangsprosjektet*. Sluttrapport. Rapport 3-2013. Bergen: Uni Rokkansenteret.
- Holen, S. og Lødding, B. (2012). *Intensivopplæringen i Ny GIV for elever i 10. trinn våren 2012. Kartlegging av deltakelse, organisering og opplevelse*. Rapport 42/2012. Oslo: NIFU.
- Huitfeldt, L., Kirkeboen, L.J., Strømsvåg, S., Eielsen, G. og Rønning, M. (2018). *Fullføring av videregående opplæring og effekter av tiltak mot frafall. Sluttrapport fra effektevalueringen av Overgangsprosjektet i Ny GIV*. Rapport nr. 08/2018. Oslo: SSB.
- Ingraham, P.W. (1987). Toward a more systematic consideration of policy design. *Policy Studies Journal* 15 (4):611–628.
- Ingram, H. og Schneider, A.L. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Koop, C. og Lodge, M. (2014). Exploring the co-ordination of economic regulation. *Journal of European Public Policy* 21 (9):1311–29. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2014.923023>
- Kunnskapsdepartementet (2014). *Prosjektrapport Ny GIV 2010–2013*. [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/kampanjer/nygiv/prosjektrapport\\_nygiv\\_2010\\_2013\\_8mb.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/kampanjer/nygiv/prosjektrapport_nygiv_2010_2013_8mb.pdf) (nedlastet 9.10.2017)
- Lødding, B. og Holen, S. (2013). *Intensivopplæring i eller utenfor klassen? Sluttrapport fra prosjektet Kartlegging av deltakelse, organisering og opplevelse i Overgangsprosjektet innenfor Ny GIV*. Rapport no. 42/2013. Oslo: NIFU.
- Markussen, E. (red.) (2010). *Frafall i utdanning for 16–20 åringer i Norden, TemaNord 2010:517*. København: Nordisk ministerråd.
- Meld. St. 22 (2010–2011). *Motivasjon– Mestring–Muligheter*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- O’Toole, L.J. Jr. og Montjoy, R.S. (1984). Inter-organisational policy implementation: A theoretical perspective. *Public Administration Review* 44 (6):491–503.
- Pressman, J.L. og Wildawsky, A. (1973). *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Rønning, W. (red.), Hodgson, J. og Tomlinson, P. (2013). *Å se og bli sett. Klasseromsobservasjoner av intensivopplæringen i Ny GIV. Sluttrapport*. Rapport no. 6/2013. Bodø: Nordlandsforskning.
- Schofield, J. (2001). Time for a revival? Public policy implementation: A review of the literature and an agenda for future research. *International Journal of Management Reviews* 3:245–263. doi:10.1111/1468-2370.00066.
- Sletten, M.A., Bakken, A. og Haakestad, H. (2011). *Ny start med Ny GIV? Kartlegging av intensivopplæringen i regi av Ny GIV-prosjektet skoleåret 2010/11*. NOVA-rapport 23/2011. Oslo: NOVA.
- Sletten, M.A. og Hyggen, C. (2013). *Ungdom, frafall og marginalisering*. Temanotat. Oslo: Norges forskningsråd.

- Winter, S. (2003). Implementation perspectives: Status and reconsideration. I: Peters, B.G. og Pierre, J. (red.), *Handbook of Public Administration* (s. 212–221). New York/London: Sage Publications.
- Aars, J. og Helgøy, I. (red.) (2008). *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.

## SAMMENDRAG

Tiltak for elever som sliter og står i fare for å falle ut av videregående skole, har i stor grad vært oppfattet som et lokalt anliggende. En helt ny form for sentralstyrt satsing mot frafall ble lansert av Kunnskapsdepartementet høsten 2010. Satsingen fikk navnet Ny GIV Overgangsprosjektet. Ny GIV skulle implementeres i alle offentlige ungdomsskoler og videregående skoler i løpet av en treårsperiode. I denne artikkelen utforskes hvordan Ny GIV ble implementert i begge skoleslag. Vi spør hvilke forutsetninger som må være til stede for at implementeringen skal lykkes. Hva kan tilskrives utformingen av tiltaket, og hvilken betydning har designet for hvordan tiltaket blir gjennomført? Gjennomføringen av tiltaket på skolenivå er undersøkt gjennom casestudier i tre fylker og spørreundersøkelser til skoleledere, lærere og elever ved ungdomsskoler over hele landet. Den analytiske tilnærmingen er basert på iverksettingsteori med vekt på politikkenes utforming (policydesign) og gjennomføring (iverksettingsprosess) (Winter 2003). Studien viser at Ny GIV i større grad ble gjennomført i tråd med intensjonene i ungdomsskolen enn i videregående skole. Analysen peker på flere mulige kritiske faktorer: Samme policydesign ble valgt for begge skoleslagene, men skoleslagene var preget av ulik lærerkompetanse, ulike ledelsesstrategier, ulik skolestørrelse og kompleksitet i undervisningstilbud, samt ulik grad av støtte fra skoleeier. Gjennom å benytte et implementeringsprosessperspektiv på gjennomføringen av Ny GIV viser vi for det første kompleksiteten og utfordringer myndighetene må ta hensyn til for nasjonale tiltak som skal omfatte ulike organisasjoner på ulike styringsnivåer. For det andre synliggjør analysen betydningen av kunnskaper om de konkrete organisasjonskontekstene tiltakene skal gjennomføres i.

## ABSTRACT

This paper analyses the implementation of a national strategy to prevent school dropout in Norway. The New Possibilities strategy (Ny GIV in Norwegian) aimed to secure the important transition phase between lower and upper secondary education by introducing several identical measures at both levels. The paper explores the significance of both policy design, inter-organizational and organizational behavior for the results of the implementation. The implementation of the strategy is scrutinized through qualitative case studies at 13 lower and upper secondary schools in three counties as well as national surveys to school leaders, teachers and pupils. Analytically, the paper draws on implementation theory, and specifically on the concepts of policy

design and implementation process (Winter 2003). The study reveals that the implantation of the strategy was more in line with the policy intentions at lower secondary than at upper secondary school level. The analysis suggests several explanatory factors that differs between the schools at different education levels: teacher competence, management strategies, school size and types of education offered, as well as different school owner support. By using an implementation process perspective in the implementation of Ny GIV, *first*, we demonstrate the complexity of implementing national policies in different organizations and on different levels of governance. *Second*, the analysis shows the importance of policy makers' knowledge of the specific organizational contexts for which the policy is to be implemented.

### FORFATTEROMTALER

*Ingrid Helgøy* er dr.polit. i administrasjon og organisasjonsvitenskap, og konserndirektør, NORCE Samfunn. Hun har forsket på utdannings- og velferdsreformer, hva som skjer når de konkret iverksettes, og hvordan de bidrar til endring i praksis.

Ingrid Helgøy  
NORCE Norwegian Research Centre  
Postboks 22 Nygårdstangen  
5838 Bergen  
E-post: ihel@norceresearch.no

*Anne Homme* er dr.polit. i administrasjon og organisasjonsvitenskap og seniorforsker ved NORCE Samfunn. Hennes forskningsinteresser og erfaring omfatter særlig studier av offentlige myndigheter og forvaltning sentralt og lokalt, med størst vekt på utdanning: grunnskole, videregående opplæring, men også høyere utdanning og barnehage.

Anne Homme  
NORCE Norwegian Research Centre  
Postboks 22 Nygårdstangen  
5838 Bergen  
E-post: anho@norceresearch.no

*Solveig Holen*, ph.d. i spesialpedagogikk, forsker og seksjonsleder. Hun er spesielt interessert i forskning om helsefremmende og forebyggende tiltak i skolen, psykisk helse og mestring samt skolefravall.

Solveig Holen  
Regionsenter for barn og unges psykiske helse, Helseregion Øst og Sør (RBUP)

Postboks 4623 Nydalen  
0405 Oslo  
E-post: solveig.holen@r-bup.no

*Berit Lødding* er cand.polit. i sosialantropologi, forsker 2 ved NIFU. Hun har lang erfaring fra forskning på frafall og frafallsforebygging samt skolebasert kompetanseutvikling og lærende nettverk.

Berit Lødding  
NIFU Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning  
Postboks 2815 Tøyen  
0608 Oslo  
E-post: berit.lodding@nifu.no



# Lærerrollen i krysspress?



Nye yrkesgrupper i møte med skolen som organisasjon

NINA PAARUP MICHELSEN

**Nøkkelord:** organisatorisk kontekst, organisasjoner, skolen, politikk, profesjoner, løst koblede system

**Keywords:** organizational context, organizations, schools, policies, professions, loosely coupled system

## 1. INNLEDNING

Denne artikkelen setter søkelys på endringer i synet på skolen som organisasjon og læreren som nøkkelperson i skolen. Skoletrivsel og motivasjon utgjør et viktig grunnlag for elevers skolehverdag, og er av betydning for elevers prestasjoner på skolen (Utdanningsdirektoratet 2011; Wiborg mfl. 2011). Samtidig er lav fullføringsgrad i videregående opplæring ansett som et stort problem i Norge. En større mengde tiltak, både statlige og lokale, har blitt satt i gang for å øke andelen av dem som gjennomfører, uten at tallene har endret seg nevneverdig over de siste 20 år. Dette gjør skolen til en viktig arena i det forebyggende arbeidet siden barn og unge tilbringer store deler av livet sitt der. Dette er med på å øke forventningene til skolen og lærerne i forhold til hva de skal ta ansvar for, og hva de skal håndtere. Forebygging og tidlig intervensjon oppleves som viktig, men oppleves samtidig som å ta oppmerksomhet fra skolefagene og læringsmålene. I en spørreundersøkelse gjennomført blant lærere, skoleledere og skoleeiere om psykisk helse i skolen oppga halvparten av lærerne å ikke ha tilstrekkelig kompetanse til å tilrettelegge for elever med psykiske vansker, og cirka 30 prosent oppga å mangle både tid og ressurser til tilrettelegging. Videre svarte respondentene at det fantes en uro blant mange lærere for at dette arbeidet skulle ta fokus vekk fra skolefag (Holen og Waagene 2014). Også nasjonale myndigheter ser viktigheten av å få klarlagt i hvor stor grad undervisningen blir preget av det utvidede mandatet til lærerne. I 2009 leverte en gruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet en innstilling om tidsbruk i skolen. I innstillingen fra utvalget ble det fremhevet

at de spurte lærerne blant annet oppga oppfølging av enkeltelever som en av tidstyvene i skolen. Senere kom stortingsmeldingen *Tid til læring* (Meld. St. 19 (2009–2010)) som tok for seg nettopp hvordan lærerne kan få mer tid til å drive læring:

Læreren er den mest sentrale personen for elevene, og må kunne vurdere hvilken hjelp som i størst mulig grad bidrar til elevens utvikling. For eksempel vil et team rundt læreren gir muligheter til å styrke betydningen av andre yrkesgrupper i skolen.

Da dagens skole viser seg å ha andre utfordringer enn tidligere, ble det lagt vekt på behovet for å styrke den tverrfaglige kompetansen for å møte disse utfordringene. Man forutsatte at en slik tverrfaglig kompetanse ville styrke mulighetene for samarbeid, tidlig intervensjon og forebygging (Tidsbrukutvalget 2009), og på den måten kunne forhindre at unge faller fra lenger fremme i utdanningsløpet. Lærerne skulle få mer tid til kjerneoppgaver knyttet til undervisning, læreplanarbeid og klasseledelse.

Innbefattet i dette lå det en endring i synet på skolen som organisasjon og betydningen av læreren som skolens nøkkelperson. Dermed er det interessant å undersøke i hvilken grad skolen som organisasjon håndterer innføringen av en ny yrkesgruppe hvis formål skal være å avlaste læreren for de psykososiale utfordringene skolen står overfor, nemlig miljøarbeideren.

Problemstillingen i denne artikkelen er todelt:

- I hvilken grad preger den organisatoriske konteksten hvordan skoler imøtekommer nye yrkesgrupper?
- Hvordan utformer miljøarbeideren sin rolle innenfor de *ulike* organisatoriske kontekster?

Ut fra det empiriske materialet i denne artikkelen har jeg identifisert to ulike organisatoriske kontekster som jeg finner at preger skolen slik den er i dag: den lærerstyrte og den ledelsesstyrte.

Artikkelen innledes med et kapittel om skolen som organisasjon, dette for å gi en kontekst til det teoretiske rammeverket som følger. Der vil jeg ta for meg Weicks fortolkning av skolen som et løst koblet system og se hvorvidt det er mulig å overføre denne tankegangen til begrepene om *lærerstyrte* og *ledelsesstyrte* skoler. Videre vil jeg ta for meg Abbotts profesjonsteoretiske perspektiv og hans forståelse av jurisdiksjon for å belyse miljøarbeidernes rolle på de ulike skoler. Deretter følger en presentasjon av min metodiske tilnærming til materialet i denne artikkelen. Data i denne artikkelen er i hovedsak basert på intervjuer gjort ved fire skoler fra ulike fylker i Norge, totalt 35 intervjuer. Dette materialet presenteres som en skisse av de fire skolene, før jeg avslut-

ningsvis vil diskutere problemstillingen i tråd med rammeverket. Artikkelen avsluttes med en konklusjon.

## 2. BAKGRUNN

Begrepet «lærer» tilskrives en person som har faglig og pedagogisk utdanning for å undervise barn, unge og voksne i en skole eller en annen utdannelsesinstitusjon (opplæringslova 1998, kap. 10). Videre kan lærerrollen defineres som summen av de forventninger og krav som stilles til utøvelsen av yrket (Meld. St. 19 (2009–2010)). Bestemmelser i lov, læreplan og andre forskrifter forplikter alle lærere og definerer et felles grunnlag for utøvelse av rollen. Lærers hovedoppgave er å legge til rette for og lede elevenes læring. Samarbeid med kolleger, ledelse, hjem og instanser utenfor skolen og deltakelse i utviklingen av skolen som organisasjon skal støtte opp om dette (ibid.). Det er dermed ingen tvil om at skolen som organisasjon har en viktig rolle som en felles møteplass hvor alle barn og unge skal få muligheten til å tilegne seg kunnskap. Ettersom barn og unge har plikt til å møte på skolen etter opplæringslova § 2-1, gir dette samfunnet en mulighet for å fange opp problemer tidlig. I en vanlig oppvekstsituasjon deltar nå barn og unge i skoler og annen utdanning fra de er ca. ett år, og ofte langt inn i tyveårene. Dette har ført til et fokus på tidlig innsats, noe som gjør skolen til en viktig arena i det forebyggende arbeidet, og skaper en økt forventning til skolen og lærerne med hensyn til hva det er forventet at de skal ta ansvar for, og hva de skal kunne håndtere. Samtidig blir lærerne kritisert for å bruke for mye tid på tidstyvene, som fjerner fokuset fra fagene og læringsmålene (Meld. St. 19 (2009–2010)). Læreryrket er komplekst, med utallige varierte oppgaver hvor flere av dem kan oppleves å stå i motsetning til hverandre. I tillegg har læreren en forpliktelse til å utvikle eleven sosialt (Utdanningsdirektoratet 2015).

I et forsøk på å avlaste læreren ble det av Tidsbrukutvalget i 2009 foreslått å øke bruken av andre yrkesgrupper i skolen for å fjerne tidstyver fra undervisningen. I stortingsmeldingen som fulgte (Meld. St. nr. 19 (2009–2010)), var det en uttalt målsetting å legge til rette for at mer av lærernes tid kan frigjøres til undervisning. Fra myndighetenes side har ønsket vært at lærerne skal kunne konsentrere seg om undervisningen, mens det som angår det psykososiale læringsmiljøet, skal dekkes av andre, som miljøarbeidere, eller helsesøstre, skolelege, psykiatrisk sykepleier og sosial rådgiver som skoler i ulik grad benytter seg av (ibid.). Flerfaglig kompetanse i skolen har også vært tema for større forskningsprosjekter som nettopp ser på ulike yrkesgruppers tilstedeværelse i skolen.<sup>1</sup> Mens lærerne til nå har dominert alle posisjonene i skolen (stillinger som rektor og rådgiver har (og er) stort sett også vært besatt av lærere (Tønnesen 2004), åpner man nå for å slippe til andre yrkesgrupper i det som til i dag kan beskrives som et lærerhegemoni. Ut fra kjennskapet til lærerprofesjonen

som et yrke med lang historie og sterk identitet vil man kunne forvente at det å introdusere andre yrkesutøvere i skolen vil kunne skape friksjoner mellom de lærerutdannede og andre yrkesgrupper, som miljøarbeideren, som jeg har valgt å ta utgangspunkt i. Jeg bruker «miljøarbeider» som en *fellesbetegnelse* for ikke-pedagogisk ansatte i skolen som arbeider med og for læringsmiljøet. For øvrig er det ofte et skille mellom miljøarbeideren som gjerne har yrkesfag som barne- og ungdomsarbeider fra videregående opplæring, og tittelen «miljøterapeut» som krever minimum tre års utdanning fra universitet eller høyskole. De fire informantene ved de fire skolene jeg tar for meg senere, har ulik utdanning og vil dermed bli omtalt som henholdsvis miljøarbeider og miljøterapeut når de omtales spesifikt.

### 3. TEORETISK RAMMEVERK

Det teoretiske rammeverket for artikkelen bygger på to perspektiver: Weicks organisasjoner som løst koblede systemer (Orton og Weick 1990; Weick 1976) og Abbotts profesjonssystem (Abbott 1988). Skolen som organisasjon har ofte blitt beskrevet som et løst koblet system hvor ledelsen er mindre tydelig, og lærerne reelt sett sitter med makten, og hvor endring ofte møtes med skepsis. Dette perspektivet er interessant når man skal se nærmere på introduksjonen av nye yrkesgrupper i en organisatorisk kontekst som tradisjonelt sett har vært lærerdominert og lite endringsvillig. Samtidig har det de siste tiår vært en fremvekst av skoler preget av en tettere kobling, hvor tydelig ledelse og mål- og resultatstyring spiller en større rolle. Jurisdiksjonsbegrepene til Abbott kan bidra til å forklare forholdet mellom lærerne og miljøarbeiderne innenfor de ulike organisatoriske kontekstene.

#### *Skolen som løst eller tett koblet*

Gjennom begrepet *løs kobling* vises det til en mangel på samsvar mellom de formelle strukturene.

The concept of loose coupling indicates why people cannot predict much of what happens in organizations (Weick 2001:384).

Med dette menes det at løst koblede systemer ofte er uberegnelige og vanskelige å forutsi. Løse sammenhenger mellom ulike nivå i en organisasjon kan føre til at viktige avgjørelser i realiteten blir tatt av dem som står for den praktiske utførelsen av arbeidet. Innenfor skolen vil det kunne innebære at avgjørelser som gjelder den faglige kjernevirksomheten, blir tatt i klasserommet uavhengig av og uten dialog med ledelsen. Organisering, gjennomføring, evaluering og utvikling av undervisningen blir bestemt av lærerne i samspill med elevene ut fra egne verdier og holdninger, løsrevet fra både lokale og sentrale mål

(Weick 1976). Ut fra dette kan en snakke om en slags *taus kunnskap* (Polanyi 1966) mellom ledere og lærere der de to gruppene holder på med hver sine oppgaver uten å legge seg opp i hverandres arbeid. Denne tause kunnskapen gjør det vanskelig å få overført kunnskap til andre pedagogiske situasjoner, eller andre lærere. Et slikt asymmetrisk maktforhold, som forholdet mellom skoleledelsen og den autonome lærerstaben, fører til at den formelle lederen er mer avhengig av den underordnedes kunnskap enn omvendt (Paulsen 2011). Organisasjoner med løse koblinger blir som følge av dette svært sensitive for endringer (Weick 1976). I tråd med teorien om skolen som løst koblet har noe av kritikken mot autonomien i læreryrket nettopp vært at den reduserer mulighetene til å gjennomføre gjennomgripende endringer i organisasjonen. På den andre siden kan det hevdes at relasjoner innenfor læreryrket er preget av tette koblinger ved at lærerne har et felles referansegrunnlag. Lærerne har tilnærmet lik utdanning og like arbeidsoppgaver og deler et felles sett normer og verdier (Helgøy og Homme 2007; Mausestagen 2015). Mens organisasjoner vil endre seg etter krav fra omgivelsene, er det kun i den formelle strukturen, som i skolens tilfelle skoleledelsen, at kravene vil medføre endringer. Selv om man forventer at ord fører til handling og at vedtatte planer skal følges, henger realiteten ikke nødvendigvis sammen med de institusjonaliserte kravene.

Selv om skolen i Norge tradisjonelt har vært løst koblet og lærerstyrt, har også skolen som organisasjon blitt mer orientert mot ledelse, gjennom for eksempel rektorutdanning.<sup>2</sup> Noen kommuner i Norge stiller langt større krav til lederrollen i skolen enn tidligere.<sup>3</sup> I tråd med dette kan man forvente at organisasjoner også vil bli tettere koblet (Orton og Weick 1990). Innenfor et tett koblet system har ledelsen klare ideer og visjoner, ofte på områder som angår mål- og resultatstyring – en tydelig ledelse og en klar rollefordeling med økt vektlegging på ansvar og ansvarliggjøring for de enkelte resultater. Denne ansvarliggjøringen av offentlige instanser assosieres ofte med New Public Management (Bush, Johnsen, Klausen og Vanebo 2011; Christensen og Lægreid 2011). Innenfor et tett koblet system får både ledelsen og læreren et større ansvar for elevens læring. Ledelsen må i større grad stå til ansvar for skolens samlede resultater, og dette åpner for en ny type leder i skolesammenheng. Samtidig blir også læreren i større grad enn før holdt ansvarlig for den enkelte elev. I dette ligger det en større forventning til lærernes evne til å nå frem til alle elevene. Denne formen for styring ansvarliggjør skolen som organisasjon ved å koble elevenes læring til lærernes praksis. Inspirert av Weicks begreper om løse og tette koblinger har jeg klassifisert skolene i undersøkelsen. Skolene med sterke fagtradisjoner faller inn under kategorien *lærerstyrte skoler*, og den andre kategorien med mer tydelig og målrettet ledelse blir kalt *ledelsesstyrte skoler*. Disse idealtypene representerer to ulike tradisjoner i skolen. Tabellen nedenfor skisserer hovedtrekkene ved de to ulike systemene.

Tabell 1: Kjennetegn ved de ulike skolers organisering.

De lærerstyrte	De ledelsesstyrte
Mindre synlig ledelse	Sterk og synlig ledelse
Taus kunnskap	Klare kommunikasjonslinjer
Individuell frihet	Kollektiv orientering
Regelstyring	Mål- og resultatstyring
Autonomi	Tydelige rammer
Mindre endringsvillige	Mer endringsvillige

*Læreren og miljøarbeideren: et profesjonsteoretisk perspektiv*

Ettersom jeg ønsker å se nærmere på relasjoner mellom to yrkesgrupper, vil jeg kombinere Weicks begreper om løse og tette koblinger med Abbotts profesjonsteori.

Andrew Abbotts bok om profesjonssystemer representerer et syn på profesjoner og deres forhold til hverandre (Abbott 1988). Spesielt interessant er det som skjer i skjæringspunktene mellom to profesjoner, siden profesjonene ofte er forbundet med hverandre, og endringer i én yrkesgruppe får konsekvenser for den andre (ibid.:8). Et sentralt spørsmål i denne artikkelen er hvilke sosiale prosesser som settes i gang når nye profesjoner får innpass i nye organisatoriske kontekster. En profesjon vil typisk betegne en gruppe mennesker med en spesiell kunnskap, basert på vitenskap og faglig innsikt. (Abbott 1988; Tørgersen 1972; Molander og Terum 2008). Den mest sentrale egenskapen ved en profesjon er kontroll over kunnskap og dens anvendelse. I et profesjonssystem ses de profesjonelle som innbyrdes forbundet med hverandre i et gjensidig avhengig system som samtidig også er et hierarkisk system (Abbott 1988; Erichsen 1996). Ved å utforske skolen som et profesjonssystem kan jeg belyse hvordan lærere og miljøarbeidere forholder seg til hverandre.

## Jurisdiksjon

Abbott definerer jurisdiksjon som koblingen mellom profesjonsorganisasjonen og profesjonens praksis (Abbott 1988:20; Erichsen 1996:14). Å kjempe om jurisdiksjonell kontroll over et arbeid innebærer å hevde den eksklusive retten til arbeidet (Abbott 1988:86). Dette kan gjøres på flere arenaer, hvor de tre viktigste er rettssystemet, offentligheten og arbeidsplassen. Rettssystemet kan sikre formell kontroll over arbeidet gjennom lover. Det er ofte profesjonens målsetting å oppnå legalt arbeidsmonopol. Gjennom offentligheten kan profesjonene legitimere sine krav overfor grupper som i sin tur kan øve press på lovgiverne, og samtidige svekke motstanderne i kampen om jurisdiksjon på arbeidsplassen (ibid.:59–62).

### Full jurisdiksjon

Den mest fullkomne kontroll en profesjon kan besitte, er full jurisdiksjon (Abbott 1988). Full jurisdiksjon over et praksisområde hevdes offentlig, og det hevdes overfor lovgivende myndigheter. Den offentlige hevd får et uttrykk gjennom flere kanaler, hvor medier som aviser, tv og radioprogrammer er viktige formidlere. Full jurisdiksjon kjennetegnes ved at det finnes formelle lover og regler som angår praksisen som profesjonene utfører (Abbott 1988:70–71). Tanken er at disse lovene blir gitt legitimitet gjennom *hevdvunnen rett*, altså at en gruppe, som for eksempel lærere, alltid har utført en bestemt praksis, og at det er allment godtatt at de er de beste til å gjøre nettopp dette. For at beskyttelsen, som garanterer profesjonens kontroll over eget virke, skal kunne vedvare som stabil ordning, er det et krav at den må legitimeres kontinuerlig (Weber 2000). Den jurisdiksjonelle kontrollen legitimeres ved profesjonens teoretiske kunnskap og ved profesjonens effektive anvendelse av denne (Abbott 1988:70). Ved full jurisdiksjon er det ikke adgang for andre profesjoner til å utføre noen oppgaver innen praksisområdet som jurisdiksjonen gjelder for. Jurisdiksjonen er en eksklusiv rett, og som sådan opprettholder den et arbeidsmarkedsmonopol for en bestemt type arbeid. Lærerprofesjonen har hatt nettopp et slikt arbeidsmarkedsmonopol, hvor det er klart gjennom lovverket at den som underviser i skolen, skal ha *relevant fagleg og pedagogisk kompetanse* (opplæringslova § 10-1). På arbeidsplassene varierer kampen om jurisdiksjon svært mye etter kontekst. En forutsetning er nettopp at det er flere profesjoner til stede. Det å hevde eneretten til et arbeid har derfor mange konfliktdimensjoner ved seg.

Det finnes ulike former for kontroll en profesjon kan utøve. Profesjonens jurisdiksjonelle kontroll er helt avgjørende for å forstå hvordan en profesjon påvirker og påvirkes av andre profesjoner og institusjonelle omgivelser.

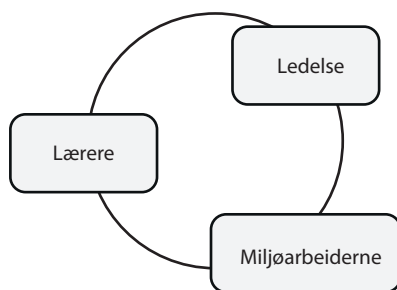
Et resultat av jurisdiksjonelle konflikter kan være at den ene profesjonen underordnes den andre. Ofte vil den underordnede profesjonen kjempe om utvidet jurisdiksjon, eller de vil minske avstanden til den overordnede profesjonen. Andre yrkesgrupper vil kunne hevde at de besitter en annen, men gjerne likeverdig kompetanse, som profesjonen med full jurisdiksjon besitter (Abbott 1988:71). Underordning er et resultat av konflikt om jurisdiksjon som er godtatt av offentligheten. Mellom de to foregående kontrollformene (full jurisdiksjon og underordning) finner vi *intellektuell jurisdiksjon* (Abbott 1988). Dette forkommer når en profesjon fastholder sin kontroll over kunnskapsforvaltningen og kunnskapsproduksjonen over et område, men blir tvunget til å godta at andre yrkesutøvere konkurrerer om å yte samme type tjenester. Her blir kampen for og mot jurisdiksjonell underordning særlig relevant. En svakere form for jurisdiksjon er der hvor en profesjon hevder retten til å gi råd, nemlig *rådgivende jurisdiksjon*. Denne formen gir også retten til å fortolke og delvis moderere praksisen til en annen profesjon, som en implikasjon av det



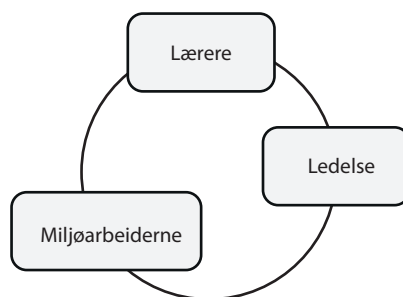
å gi råd. I slike tilfeller har ofte begge profesjoner full juridisk kontroll på egne atskilte praksisfelt (Abbott 1988:75). Rådgivende juridisk kontroll kan sees på som et skritt i retning av å utvide sine juridiske grenser (Abbott 1988:76; Erichsen 1996:46). I noen tilfeller vil det lykkes en profesjon å oppnå *delt juridisk kontroll* på et arbeidsområde sammen med en annen profesjon. Det er to varianter av delt juridisk kontroll (Abbott 1988:340). Et eksempel på den første varianten er der profesjonene innen den delte juridisk kontroll betrakter hverandre som to uavhengige, men supplerende profesjoner (ibid.:73; Erichsen 1996:47). I dette eksemplet er det en formell, funksjonelt differensiert arbeidsdeling på basis av kunnskapsgrunnlaget. En annen type delt juridisk kontroll finner sted når ulike profesjoner skal utføre de samme arbeidsoppgavene, altså at de i prinsippet ikke er funksjonelt differenserte.

Dersom vi ser for oss at lærerne har full juridisk kontroll, blir da hensikten at de nye yrkesgruppene skal oppnå en form for delt juridisk kontroll, som en slags supplerende profesjon i skolen. Er det mer sannsynlig å forvente at delt juridisk kontroll kan skje innenfor en organisatorisk kontekst hvor lærerrollen i utgangspunktet ikke står så sterkt, altså innenfor de ledelsesstyrte skolene? Tilsvarende, på de mindre endringsvillige, lærerstyrte skolene, vil vi dermed kunne forvente at de nye yrkesgruppene heller vil bli plassert i en underordnet posisjon?

a) Ledelsesstyrte skoler



b) Lærerstyrte skoler



Figur 1: Antagelse: skolenes organisatoriske utforming basert på ovennevnte teoretiske rammeverk.

#### 4. DATA OG METODE

Artikkelen er basert på intervjuer ved fire ungdomsskoler i 2015–2016. De fire skolene er lokalisert i tilnærmet like demografiske områder med elever fra hjem med sosiale og økonomiske utfordringer. Det at de fire ungdomsskolene har samme type sosiale og økonomiske utfordringer, gjør at jeg kan forvente

Tabell 2: Oversikt over demografi og de fire skolenes organisering.

	Skoledistrikt		Skolens sammensetning			
	Innbyggere	Minoritets-språklige	Utfordringer	Antall elever	Annen kompetanse	Fokusområde
<b>Forsteds-skolen</b>	30 000	11 %	Høy andel uføretrygdede, enslige forsørgere barnevernssaker	400 elever	Miljøarbeider/ Bibliotekar Helsesøster 50 %	To spesialgrupper på skolen, en for unge med lærevansker, og et alternativt skoleopplegg
<b>Drabant-byskolen</b>	40 000	20 %	Høy andel uføretrygdede, barnefattigdom, lav utdanning og barnevernssaker	690 elever	Miljøterapeut Helsesøster 120 %	Fokus på grunnleggende ferdigheter (Ny Giv) og har videreført intensivopplæring
<b>Storby-skolen</b>	30 000	64 %	Høy andel fattige barnefamilier, barnevernssaker og sosialklienter	500 elever	Miljøterapeut Helsesøster 40 %	Fokus på å få eleven på skolen og fullføre vgs.
<b>Industri-byskolen</b>	20 000	16 %	Høy andel fattige barnefamilier, barnevernssaker og enslige forsørgere	250 elever	Miljøteam: to miljøarbeidere og en miljøterapeut Helsesøster 60 %	Fokus på elevenes trivsel, og helhetlige tiltak

at skolene kunne ha utbytte av å få andre yrkesgrupper inn i skolen, slik intensjonen var fra sentralt hold. Målet har vært å kunne belyse det jeg selv mener er noen interessante tendenser, uten å kunne påberope noen form for generalisering. Valg av miljøarbeiderrollen fremfor for eksempel helsesøster innenfor kategorien «andre yrkesgrupper i skolen» er begrunnet med et ønske om å komme tettere på det pedagogiske arbeidet. Alle intervjuene på de fire skolene ligger til grunn for analysen, men ikke alle er henvist til i teksten. Blant annet har jeg inkludert elevene i datamaterialet nettopp for å få med en viktig stemme som bakgrunnsteppe. På hver skole ble det gjennomført både enkelt- og gruppeintervjuer med henholdsvis rektor, lærere, rådgivere, helsesøster og andre informanter med ansvar for aktiviteter relatert til å bedre læringsmiljøet, for å unngå at unge faller fra nå eller senere. Hvert intervju varte mellom 50 og 120 minutter. Samtalene ble tatt opp og senere transkri-

bert. Det ble brukt semistrukturert intervjuguide inndelt i temaer og preformulerte spørsmål for å sikre at samme tema ble berørt i hvert intervju. Den dialogbaserte intervjuformen tillot at temaene ble berørt naturlig i samtalen (Kvale og Brinkmann 2009). På skolenivå dreide intervjuene seg i stor grad om lokal praksis og organisering. Lærerne ble spurt om samarbeidsrutiner både innad i kollegiet og med ledelse og psykososialt i tillegg til det pedagogiske med elevene. Viktig er det for øvrig å bemerke at slike gruppeintervjuer både kan fremme og hemmes av sosial kontroll (Thagaard 2013). Samtidig, ettersom samtalene foregikk i grupper med henholdsvis elever og lærere som ofte var fra samme klasse eller i samme kollegium, kan vi likevel forvente at det som ble sagt, er mer eller mindre kjent kunnskap.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over de fire skolenes skoledistrikt og skolens sammensetning, dette for bedre å belyse de ulike skolenes kontekst, samt å fremheve hvor like de fire skolene faktisk er.

Gjennom å benytte en tematisk analyse har jeg kunnet identifisere temaer og mønstre og gå tilsvarende i dybden på disse (Clarke og Braun 2013; Thagaard 2013). I analysen av intervjumaterialet har jeg kodet temaer i teksten med stikkord, som så har vært sammenlignet på tvers av intervjuene. Eksempler på stikkord generert fra intervjuene er *organisering*, *kompetanse*, *samarbeid* og *lærerrollen*, som alle beskriver tematisk hva jeg var ute etter.

### *Informanter*

Tabellen nedenfor gir en oversikt over antallet informanter fordelt på de ulike skoler. Antall informanter varierer noe fra skole til skole. Dette skyldes at det var ledelsen på den enkelte skole som fikk i oppgave å finne tilgjengelige og relevante informanter på intervjutidspunktet. Noen steder deltok også flere fra ledelsen på hvert intervju. Det er krav til anonymisering av informantene i undersøkelsen. Derfor er ingen av fylkene, kommuner, skoler eller informanter navngitt. Likevel er det trolig ikke til å unngå at noen kjenner igjen visse særtrekk ved de enkelte skolekretser i den empiriske fremstillingen.

Tabell 3: Oversikt over informanter.

	Skoleleder	Lærer	Rådgiver	Andre yrkesgrupper	Elever	Totalt
<b>Forsted</b>	1	1		1	6	9
<b>Drabantby</b>	1	1		1	4	7
<b>Storby</b>	4	2	1	1	3	11
<b>Industriby</b>	2	1	1	1	3	8

## 5. KONTEKST: DE FIRE SKOLENE

Skissene av de ulike skolene er utelukkende basert på intervjumaterialet fra den enkelte skole. De fire skolene illustrerer ulike måter å se på samhandlingen mellom læreren og miljøarbeideren, innenfor to ulike organisatoriske kontekster.

### *Forstedsskolen*

Forstedsskolen ligger i et område utenfor en større by i Norge. Området ble etablert på 1960-tallet, med flere lavblokksområder som stammer fra denne tiden. Det bor om lag 30 000 mennesker i området.

Skolen har en tydelig satsing på inkludering, med flere egne tiltak for elever som sliter med fravær og motivasjon. Skolen har også intensivundervisning som ble initiert under det nasjonale tiltaket Ny Giv Overgangsprosjektet.<sup>4</sup> Intensivundervisningen er et alternativ til klasseromsundervisning for de svakest presterende elevene i faget matematikk. Skolen har en miljøarbeider som er en utdannet barne- og ungdomsarbeider. Hun har jobbet ved skolen i 20 år. Miljøarbeideren har kontor på biblioteket og er også ansvarlig for skolens leseinnsats og elevrådets arbeid. Miljøarbeideren arbeidet tett sammen med den forrige rektoren og fikk i stor grad frie tøyler til å følge opp elevene slik det passet henne. Blant annet hentet hun elever om morgenen og motiverte ellers umotiverte elever gjennom belønningssystemer som involverte pizza eller fotballkamp. Dette har imidlertid endret seg noe etter at skolen fikk ny rektor for fem år siden. Miljøarbeideren har et tett forhold til elevene og kan til enhver tid navnet på alle elevene på skolen. Hun organiserer også et frokosttilbud for alle elevene hver morgen. Trass i det tilsynelatende gode forholdet til elevene sliter miljøarbeideren med å bli akseptert på skolen blant både lærere og rektor. Hun blir ikke invitert til fellesmøter, eller involvert i lesestrategien, selv som ansvarlig for biblioteket. Miljøarbeideren uttrykker selv at hun ikke tror resten av staben på skolen egentlig vet hva som skjer av aktiviteter på biblioteket, og at den kunnskap hun får gjennom sitt noe unike forhold til elevene, ikke blir vurdert som relevant (intervju, miljøarbeiderforstedsskolen). I intervjuene blir det ikke henvist av hverken rektor eller læreren til miljøarbeideren sitt arbeid eller som ressursperson på skolen når dette tas opp som tema.

### *Drabantbyskolen*

Drabantbyskolen ligger i et område utenfor en større by hvor området består av blokkbebyggelse fra 1960- og -70-tallet. Det bor om lag 40 000 mennesker i området. *Drabantbyskolen* har hatt grunnleggende ferdigheter som satsningsområde og har valgt å videreføre intensivundervisningen fra Ny Giv. Rektor ved skolen sier også selv at Ny Giv-metodikken fortsatt preger mye av

undervisningen deres. Rektor ble ansatt for tre år siden, etter en større omorganisering på skolen. Han var tidligere ansatt som lærer på den samme skolen.

*Drabantbyskolen* har ansatt en miljøterapeut for å jobbe mer helhetlig med læringsmiljøet på skolen. Miljøterapeuten har som hovedfunksjon å arbeide forebyggende. Dette gjør han gjennom å lage overordnede planer og visjoner for skolen hva angår læringsmiljøet. Til forskjell fra miljøarbeideren på *forstedsskolen* er miljøterapeuten her mer involvert i arbeidet både med ledelsen og lærerne; han sitter også i lederteamet med rektor og resten av skoleledelsen. Miljøterapeuten har også oppfølgingsansvar for enkeltelever, etter henvisning fra lærer, som i stor grad er samtaleorientert. På *drabantbyskolen* ble det nevnt at de yngre lærerne var langt mer positive og aktive i bruken av miljøterapeuten i sitt arbeid enn den eldre lærergruppen (intervju, rektor – *drabantbyskolen*).

### *Storbyskolen*

*Storbyskolen* ligger i utkanten av en storby i et område med ca. 30 000 beboere. *Storbyskolen* ble ferdigstilt i 2015 og er dermed ny. 97 % av elevene har minoritetsspråklig bakgrunn. Skolen har satset særlig på norsk og matematikk og har økt voksentetthet i disse fagene.

*Storbyskolen* pærer preg av å være en skole med en sterk og tydelig ledelse, med klare forventninger til både sine ansatte og til elevgruppen. Skolen ligger i et område som er kjent for å være svært belastet, og har derfor tatt i bruk ulike metoder for å motivere elevene. Alle elevene på skolen må legge ytterklær og sko i egne skap, samtidig som elevene har fått tildelt tøfler. Ledelsen på skolen står hver morgen og hilser alle elevene velkommen, for å få oversikt over hvem som møter på skolen. Slik får også ledelsen oversikt over hvem som ikke har møtt og som da må hentes eller ringes til slik at de kommer på skolen. Assisterende rektor ved *storbyskolen* beskriver morgenen på skolen som «å krysse muren mellom Vest- og Øst-Tyskland fordi det er så mange checkpoints underveis» (skoleleder – *storbyskolen*). Mindre klasser og to kontaktlærere på hver klasse skal frigjøre tid til mer oppfølging av elevene. *Storbyskolen* har ansatt en miljøterapeut. Miljøterapeutens stilling går i stor grad ut på å registrere uønsket adferd blant elevene. Hvis en elev forstyrrer undervisningen på noen måte, vil vedkommende motta en anmerkning, en følgeseddel, og må gå direkte til miljøterapeuten for å få en signatur og ta en prat. Tiltaket er satt i gang for å forhindre uro i timene. Miljøterapeutens arbeid går ut på å holde oversikt over hvem som er til stede på skolen, og ta kontakt med foreldre i de tilfellene hvor elever ikke har møtt opp, og registrere og systematisere følgesedlene. I tillegg er miljøterapeuten sammen med ledelsen hver morgen og ønsker elevene velkommen.

### *Industribyskolen*

*Industribyskolen* ligger i utkanten av en mellomstor by i et område med ca. 20 000 innbyggere. Byen og områdene rundt bærer preg av å være en industriby. *Industribyskolen* har en rektor med klare ideer og visjoner for skolen:

Ledelsen og lærerne på skolen formidler at de er opptatt av eleven og elevens beste, ikke resultater eller karakterer, men ved et større fokus på *holdningsarbeid, etikk og positivitet* (rektor – industribyskolen).

Dette er synliggjort gjennom skolens endrede ressursbruk: blant annet har skolen fjernet assistenter fra undervisningen og i stedet valgt å bruke ressursene på et miljøteam bestående av tre personer: to miljøarbeidere og en miljøterapeut. Miljøteamet skal blant annet avlaste lærerne gjennom å arrangere mer praktiskrettede aktiviteter for elever med behov for en mer variert skoledag, for eksempel driver miljøteamet kantinen sammen med elever. En annen endring den nye rektoren har innført, er at elever som har individuell opplæringsplan (IOP), skal være til stede i den ordinære undervisningen, ifølge rektor for å ha noe å strebe etter, men også for å unngå at de havner på siden av den resterende elevmassen.

## **6. ANALYSE OG DISKUSJON**

Presentasjonen av skolene viser at de fire skolene har ulike utgangspunkt for å integrere miljøarbeiderne på skolen. Videre vil jeg se om det er slik at den organisatoriske konteksten kan ha noe å si for skolene og hvordan de imøtekommer disse nye yrkesgruppene. I forhold til forventningene jeg etablerte i teoriavsnittet, ser vi at de fire skolene bærer preg av å falle innenfor to ulike kategorier, om enn i ulik grad. Et viktig funn er hvor ulike de fire miljøarbeidernes rolle er, og ikke minst hvor ulikt de selv oppfatter sin egen kompetanse og sitt bidrag til skolen. For å understreke variasjonen i miljøarbeiderrollen har jeg gitt miljøarbeiderne deskriptive navn for ytterligere å beskrive funksjonen miljøarbeideren har ved den enkelte skole.

### *De lærerstyrte skolene*

*Forstedskolen* og *drabantbyskolen* kan plasseres i kategorien lærerstyrte skoler da begge bærer preg av å ha sterke fagtradisjoner og en mindre tydelig ledelse. Miljøarbeideren ved *forstedsskolen* beskriver en rolle hvor hun i stor grad fungerer som en sosialarbeider for elevene på skolen. Hun beskriver et system hvor hun, som ikke-pedagog, har vansker for å få innpass hos både ledelse og lærere. Miljøarbeideren beskriver hvordan hun som utenforstående har funnet sin plass sammen med elevene, en plass som lærerne ikke benytter siden hun er lokalisert i skolebiblioteket:

Ja, så jeg henter ferske rundstykker på vei til jobb. Det hender at de står og venter utenfor når jeg kommer, og det har hendt at de står utenfor butikken og skal sitte på resten. Og så hjelper de litt til, lyst til å bidra. Da har vi noe å prate om, noe de lurer på, noe de synes er litt vanskelig, og så går de her og tusler. Da har vi levende lys og av med taklyset. God stemning. Og så sitter de jo rundt bordet, jeg sitter ofte ved databordet med tekoppen og avisen, så går vi litt gjennom avisen, og har litt quiz. Tar opp ting som opptar dem (...) (miljøarbeider – forstedskolen).

Miljøarbeideren blir her en selvstendig aktør innenfor skolens rammer, noe som resulterer i et lite integrert og lite samkjørt tilbud ved skolen. Hennes jobb er som ressurs for elevene, ikke de ansatte.

På *drabantbyskolen* sitter miljøterapeuten i skolens ledergruppe og er anerkjent som en viktig ressurs for skolen selv om hans arbeidsoppgaver er mer strategiske. I så måte kan han sees på som en *trojansk hest* som er alliert med ledelsen for å nå frem til lærerne.

Vi erfarer at ikke alle elevene blir oppdaget, og ikke alle elever som vi oppdager heller, får hjelp. Heller ikke riktig hjelp. Og ikke fort nok. Og det var liksom utgangspunktet for min stilling. At, okay, da, da henter vi inn noen, inn i skolen som har en annen fagkompetanse enn vi har, som skal på en måte dekke det her, gråsonen. Så ideen er at jeg skal bidra til at vi, at vi fanger opp alle som trenger hjelp., og at de får riktig hjelp på riktig plass. Jeg jobber jo mye med å igangsette andre (miljøterapeut – drabantbyskolen).

Hans funksjon gir ham innpass overalt, likevel er han ikke fullt akseptert hos lærerne, noe som antageligvis har med hans dobbeltrolle å gjøre.

Rektorene ved de to *lærerstyrte skolene* uttrykte begge at det ofte stilles kritiske spørsmål knyttet til forslagene om endring blant enkelte lærergrupper ved skolene. Dette ble unnskyldt av en av rektorene «som en generell skolekultur» (rektor – drabantbyskolen). Dette setter jeg i sammenheng med lærerens tradisjonelt frie og autonome yrkesutøvelse som har preget de lærerstyrte skolene. Historisk sett har rektor i liten grad blandet seg inn i lærernes pedagogiske aktiviteter. Vi kan her snakke om en slags skjult kontrakt mellom rektor og lærere – en felles aksept av at de ikke blander seg inn i hverandres arbeidsområder (Berg 1999; Møller 2004:160) Eksempelvis fortalte rektor ved *drabantbyskolen* om et vellykket teamarbeid på tvers, mens en lærer ved samme skole i sitt intervju kunne fortelle at dette hadde fungert dårlig. Dette kan bidra til å forklare hvorfor endringer i skolen kan etableres på ledelsesnivå uten at det får en reell påvirkning på skolens praksis (Cuban 1990, 1993). Siden skoleledelsen tradisjonelt sett ikke har styrt undervisningsrelaterte saker, blir lærerne ved slike skoler i stor grad skjermet fra påvirkninger og strategiske



forslag utenfra (Weick 1976). I en institusjon som skolen kan det derfor bli nødvendig å kompensere for løse koblinger gjennom en mer utpreget form for styring og ledelse. Dersom skoler har en uklar organisasjonslogikk, kan enighet om mål, verdier, preferanser og normer kompensere for dette gjennom tette kulturelle koblinger (Meyer og Rowan 1977).

### *De ledelsesstyrte skolene*

Ved de to resterende skolene, *industribyskolen* og *storbyskolen*, er ledelsen desto mer tydelig og engasjert i det den ønsker å formidle, men det er ulikt på de to skolene hvorvidt lærerstaben deler ledelsens engasjement og entusiasme. På *storbyskolen* fungerer miljøterapeuten mer som en slags sikkerhetsventil, og besitter i større grad en *politifunksjon*. Han tar imot og registrerer elever, både på morgenen for å kartlegge hvem som kommer, og i løpet av dagen gjennom å registrere anmerkninger. Han er også den som ringer foreldrene for å orientere om elevers manglende tilstedeværelse.

Men vi har et skjema som er litt sånn standardisert. Der det står navn, klasse, hvem som sender eleven med en følgeseddel, når det skjer, og så videre. Hvis du trækker over grensen så får du en følgeseddel. Da er oppgaven deres, gå med den følgeseddelen, det skjemaet, til mitt kontor. Der hvor de får en kort samtale om hva gikk galt. Er man uenig i følgeseddelen, etter å ha snakket litte grann om det, de blir da sendt tilbake med en liten sånn gul lapp, at de har vært her, med klokkeslett og sånn, sånn at man vet det at det ikke går så veldig, tar så veldig lang tid fra de kommer til meg, og til klasserommet igjen. Så prøver de på nytt. Hvis de (elevene) er på en måte totalt uenig, så avtaler vi et møte etter skoletid med meg og den læreren. Det er på en måte deres rettssikkerhet da (miljøterapeut – storbyskolen).

Sitatet ovenfor viser hvordan miljøterapeutens posisjon handler mer om system enn person. Dette systemet er gjennomgående og illustreres også ved at lærerne selv er ansvarlig for sine elevers velbefinnende. Lærerrollen er utvidet til å også være sosialrådgiver, eller psykolog, mot deres eget ønske, slik som læreren treffende beskriver det i sitatet nedenfor.

Skolepsykolog? Nei, det er vel lærerne det (lærer – storbyskolen).

Ved *industribyskolen* har hele miljøteamet inntatt en rolle som *koordinator* for lærerne. De har ansvar for å avlaste lærerne ved å ta vare på den elevgruppen som sliter faglig og sosialt. Målet er at miljøarbeiderne skal gli sømløst inn i skolen og fjerne elever som trenger et avbrekk fra undervisningen. Dette gir både lærere og elever uttrykk for at fungerer etter intensjonen, noe som fører til at både lærerne og miljøarbeiderne føler de får brukt sin kompetanse.

Ved *industribyskolen* blir det beskrevet hvordan lærerne selv føler seg sett og ivaretatt av ledelsen, og at de skjønner hva rektor ønsker å formidle. De har tro på lederen sin. Rektor selv sier for øvrig at lærerne i starten var svært misfornøyd med det nye opplegget hun igangsatte. Endringsmulighetene til enkelte skoler avhenger av de eksisterende strukturene, og siden det i organisasjonen ligger begrensninger og muligheter som man må ta hensyn til, blir endring for eksempel enklere hvis den ikke strider imot institusjonens identitet og kultur (Thelen, Steinmo og Longstreth 1992). Dette belyses godt av *industribyskolens* rektor som beskriver hvordan endringene hun ønsket å innføre, ble mottatt av enkelte av lærerne:

De ansatte følte at de fikk et stort press på seg fordi jeg gav dem arbeidsoppgaver. De måtte prestere og levere noe, og da var det noen ansatte som protesterte og var sure og heller ikke leverte. Til slutt var skammen verre å bære når de så hva deres kolleger kom med og hadde gjort og så videre (rektor, *industribyskolen*).

Storbyskolen deler ikke de ansatte visjonene til ledelsen i samme grad, og det uttrykkes stor frustrasjon over at ledelsen forstår hvor mye sosialarbeid lærernes arbeidshverdag innbefatter. Derimot uttrykker ledelsen ved *storbyskolen* følgende: «Vårt ønske er å få lærerne til å synes at det er så interessant å jobbe at de vil utvide arbeidstiden» (rektor – *storbyskolen*). I tråd med *industribyskolens* rektor har ledelsen ved *storbyskolen* også utarbeidet en visjon som de nå arbeider med å overbevise sine ansatte om at vil bære frukter dersom den gis tid. I motsetning til *storbyskolen* har *industribyskolen* opprettet et system for å avlaste lærerne, i motsetning til ytterligere å legge til arbeidsbyrden.

En av forventningene som lå til grunn for artikkelen, var at lærerstyrte skoler ville være mindre åpne for å inkludere de nye yrkesgruppene. Analysen har vist at lærerne ved de lærerstyrte skolene er nettopp mindre endringsvillige og mottakelige for nye ideer og praksiser, kanskje spesielt når slike kommer fra en utenforstående ikke-lærer. Samtidig har vi sett på den tydelige ledelsesstyrte *storbyskolen* at lærerne tydelig ytrer ønske om avlastning, uten å få gehør for ønsket. Dette viser nettopp hvor viktig det er med en skoleledelse som evner å forstå lærernes betydning og rolle i skolen.

Til slutt, gjennom å benytte kategoriseringene løst vs. tett koblet har jeg fremhevet hvordan ulike styresett preger skolen som organisasjon på ulike måter. Samtidig er det viktig å erkjenne at selve ideen om tette og løse koblinger kan forstås ulikt. Eksempelvis kan de skoler jeg argumenterer for er tett koblet, være tilsvarende løst koblet hva angår utdanningssystemets kjerneoppgaver; de ledelsesstyrte skolene kan ha tette koblinger mot styring og ledelse, men løse koblinger mot det faglige og pedagogiske arbeidet som lærerne står for. Dermed kunne de ledelsesstyrte skolene like gjerne blitt kalt

løst koblet. Tilsvarende er de lærerstyrte skolene preget av tette koblinger mellom skoleledelsen og lærerkollegiet, som alle har bakgrunn og identitet som lærere. De kjennetegnes av en felles pedagogfaglig tilnærming til skolens kjerneoppgaver. Gjennom å indentifisere og kategorisere trekkene til skolene har jeg villet markere en tendens, en slags todeling som jeg mener preger skolen som organisasjon i Norge.

#### *Det juridiksjonelle handlingsrommet til miljøarbeideren*

Den organisatoriske konteksten preger skolenes forhold til politikk og endringsforslag. Skoler som er lærerstyrte, kan gjøre det vanskeligere for en ikke-pedagog å bli fullverdig integrert i arbeidsmiljøet, nettopp fordi lærerne fyller så mange roller og har så stor betydning i den organisatoriske konteksten. Jurisdiksjon kan fordeles ulikt og gi forskjellig grad av myndighet. En idealmodell (Abbott 1988:71–78) representeres ofte ved legens rolle, med monopol på klart definerte oppgaver som et eksempel på full jurisdiksjon. Den samme modell kan overføres til skolen som organisasjon. Arbeidsplassen, uavhengig av om det er et sykehus eller en skole, er en arena der profesjonelle krefter er i spill, dermed kan profesjonenes monopoler angripes og må forsvares. Nettopp slik kan det fremstå som at opplevelsen var for lærerne ved de lærerstyrte skolene, overfor de to miljøarbeidere. Læreres rett til legitimitet er hevdvunnen, det har vært allment godtatt at de er de beste til å gjøre denne oppgaven. For at det skal kunne vedvare som stabil orden, er det et krav at den må legitimeres kontinuerlig (Weber 2000:87). Ved at nasjonale myndigheter åpner for andre yrkesgrupper, kan det trolig føles som at legitimiteten utfordres og at den eksklusive retten på arbeidsmonopolet, lærerhegemoniet, utfordres.

Målet må likevel være å oppnå en slags delt jurisdiksjon, slik som ved *industribyskolen* der miljøarbeideren fungerer mer som en slags koordinator og praktisk avlaster for lærerne gjennom en gjensidig respekt for ekspertise og fagområder. Dette krever at profesjonene må heve seg over sine egeninteresser og den gitte fordeling av jurisdiksjon og etatsgrenser. I samarbeid må profesjonene forholde seg til den profesjonen med full jurisdiksjon, og være klar over deres egen rolle og betydning. Kravet om samarbeid og endring presser profesjoner til å gå i møte med hverandre og endre sine etablerte roller. Samarbeidet kan dermed etableres på forskjellige nivå fra en uforpliktende dialog, gjennom mer forpliktende samhandling der en deler på informasjon og ferdigheter, til et høyt nivå av samarbeid der profesjonelle forskjeller viskes ut og tett samarbeid oppstår (Jacobsen og Torsvik 2013:361).

Samtidig ser vi at *sosialarbeideren* ved forstedsskolen kan tjene som modell for en type underordnet jurisdiksjon da hun beskriver en slags dikotomisk tilstand mellom henne og resten av skolen. Den *trojanske hesten* havner for øvrig et sted mellom intellektuell og rådgivende jurisdiksjon. Ut fra miljøar-

beiderens egen og ledelsens oppfatning av hans rolle på skolen ville han trolig blitt definert som et eksempel på intellektuell jurisdiksjon. Han, som ansvarlig for skolens læringsmiljø, sitter på kunnskapen som skal til for å veilede lærerne på riktig spor. Samtidig har han en slags rådgivende jurisdiksjon ut fra hvordan lærerne ser på ham, som en slags *informasjonsvegg* som også enkelt kan passeres i gangen uten å tas nærmere hensyn til. Den reelle fordeling av jurisdiksjon er altså i stadig endring gjennom forhandlinger og uformelle grep i hverdagen. Tilsvarende faller *politifunksjonen* mellom to former for jurisdiksjon, hvor han er i en klar underordnet posisjon hvor han blir satt til arbeidsoppgaver som er klart utenfor hans kompetanseområde som miljøterapeut. Hans ønske er trolig å ha mer en slags rådgivende jurisdiksjon, men i realiteten overtar politirollen i stor grad hans arbeidshverdag. Slik sett kan man også si at politifunksjonen er resultat av det Abbott kaller *workplace assimilation* (Abbott 1988:65), noe som innebærer at mens en fagperson egentlig skulle ha gjort noe på bakgrunn av tittel og teoretisk kunnskap, i stedet gjør annet uten formelle tillatelser.

Spenninger mellom profesjoner oppstår selvsagt ikke bare ved skoler, men er et allment fenomen når forskjellige profesjoner skal samarbeide tett. Selv om miljøarbeideren per definisjon ikke faller innenfor Abbotts profesjonsbegrep, fremstår det tydelig hvordan miljøarbeiderne som gruppe utfordrer lærernes jurisdiksjon. Kjennskap til disse utfordringene kan bidra til at de ansatte heller ser nærmere på hvordan skillelinjer kan formes på en mer konstruktiv måte, og hvordan samarbeid kan etableres mellom de etablerte og de nye profesjonene på en arbeidsplass. Skolen som organisasjon står kontinuerlig overfor nye utfordringer som krever en tilpasning til omgivelsene på nye måter (Scott, Ruef, Mendel og Caronna 2000), ikke minst når man snakker om en organisasjon hvor en kontinuerlig dynamisk elevgruppe tilbringer store deler av døgnet. I denne artikkelen har jeg prøvd å beskrive hvordan den organisatoriske kontekst tilsynelatende preger hvordan skoler tar til seg ny politikk og forslag til endring. Man kan argumentere for at det å åpne for å få inn andre yrkesgrupper i skolen for å avlaste lærerne til dels strider mot prinsippet og ideen om den norske enhetsskolen. Enhetsskolen skulle bidra til å gjøre Norge mer enhetlig, både sosialt og kulturelt (Slagstad 1998), og læreren satt med det overordnede ansvaret for dette. I tråd med dette er det trolig at endel lærere vil finne at en vesentlig del av deres mandat blir fjernet ved innføringen av miljøarbeideren i skolen.

## 7. KONKLUSJON

I denne artikkelen har jeg satt søkelyset på innføringen av andre yrkesutøvere i skolen, og problematisert hvordan skolers organisatoriske kontekst kan påvirke hvordan nye yrkesgrupper blir mottatt og integrert i det faglige

fellesskapet. Innledningsvis presenterte jeg en antagelse om at det å fremme tverrfaglig kompetanse ville styrke mulighetene for samarbeid og tidlig intervensjon og forebygging, og på den måten kunne forhindre at unge faller fra lenger fremme i utdanningsløpet. Lærernes tid skulle vernes om, og andre skulle ta seg av *støyen* som tar vekk oppmerksomheten fra læringen i skolen. Problemstillingen i denne artikkelen har vært todelt. Jeg ønsket å se nærmere på i hvilken grad den organisatoriske konteksten preger hvordan skoler møter nye yrkesgrupper, og hvordan miljøarbeideren utformer sin rolle innenfor de to *ulike* organisatoriske kontekstene: den lærerstyrte og den ledelsesstyrte skolen.

Utdanningssystemet i dag omfatter barn og unge med mer varierte forutsetninger og behov enn bare for noen tiår siden. Det stilles helt andre krav til dagens lærere som i tillegg til å formidle faget sitt på en god måte skal klare å skape et godt klassemiljø, utvikle gode relasjoner til barna og få til et godt samarbeid med foreldrene. De må også klare å fange opp de ulike forutsetninger og behov som barna har, og ved å få flere elever til å bli på skolen utfører de et viktig samfunnsoppdrag. Samtidig blir skolen i stadig større grad målt på resultater. Her står vi imidlertid overfor et dilemma knyttet til et samfunnsmessig oppdrag på den ene siden og økt politisk interesse for læringsresultatene på den andre siden. Forståelsen av at skolen har et særskilt mandat og spiller en sentral rolle i arbeidet med sosial utjevning, er sentral (Taylor 1997). Lærerne i Norge har en sterk rolle sammenlignet med andre faggrupper i skolen. Det å åpne for å øke samarbeidet med andre yrkesgrupper kan oppleves som en trussel mot lærernes egen faglige identitet, spesielt hvis innblandingen oppleves som lite sensitiv overfor lærerne og deres betydning i skolen. Situasjonen er annerledes for andre yrkesgrupper i skolen, hvis roller ikke er beskrevet i et lovverk. Det å få andre yrkesgrupper inn i skolen handler i denne konteksten om å avlaste læreren fra de sosialfaglige oppgavene. Det tas for øvrig lite hensyn til at dette i større grad bryter med den norske tradisjonen om skolens utvidede mandat og dannelsesmomentet som inkludert i undervisningen. Videre forskning bør derfor ta dette til etterretning og vurdere hvorvidt, og hvordan, lærerne i så måte ønsker å bli avlastet, eller hvorvidt en økt lærertetthet kan gi lærerne selv rom og mulighet til å følge opp både faglig og sosialt.

## NOTES

- 1 Forskningsprosjektet «Et lag rundt læreren» var finansiert av Utdanningsdirektoratet. Prosjektet skiftet underveis navn til «Et lag rundt eleven». Forskningsprosjektet handler om hvordan forskjellige yrkesgrupper i skolen best kan benyttes, blant annet for å frigjøre mer av lærernes tid til undervisning og klasseledelse, se Borge mfl. 2014 og [www.lagrundteleven.no](http://www.lagrundteleven.no).
- 2 Rektorutdanning er en videreutdanning for rektorer og skoleledere i grunnskolen og videregående opplæring, hvor et fokusområde for utdanningen er styring og ledelse.

- 3 Jf. Osloskolen: «I Osloskolen får du støtten du trenger til å utvikle deg til å bli leder». Oslo kommune – Utdanningssetaten.
- 4 I 2011 satte Regjeringen i gang Ny GIV, et treårig prosjekt for å øke gjennomføringen i videregående opplæring. Oppfølgingsprosjektet var ett av satsingsområdene, og målet har vært å styrke innsatsen overfor ungdom som er i ferd med å slutte eller har sluttet i videregående skole, gjennom blant annet intensivundervisning for de svakest presterende 10 % av elevgruppen.

## REFERANSER

- Abbott, A. (1988). *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labour*. Chicago: University of Chicago Press.
- Berg, G. (1999). *Skolekultur – nøkkelen til skolens utvikling*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Borg, E., Drange, I., Fossetøl, K. & Jarning, H. (2014). *Et lag rundt læreren. En kunnskapsoversikt*. AFI-rapport 8/2914. Oslo: AFI Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Bush, T., Johnsen, E., Klausen, K. & Vanebo, J.O. (red.) (2011). *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser*. (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. & Lægred, P. (red.) (2011). *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate.
- Clarke, V. & Braun, V. (2013). Teaching thematic analysis: Over-coming challenges and developing strategies for effective learning. *The Psychologist* 26 (2):120–123.
- Cuban, L. (1990). Reforming again, again, and again. *Educational Researcher* 19 (1):3–13. <https://doi.org/10.3102/0013189X019001003>.
- Cuban, L. (1993). *How Teachers Taught: Constancy and Change in American Classrooms, 1880–1990* (2. utg.). New York: Teachers College Press.
- Erichsen, V. (1996). *Profesjonsmakt: På sporet av en norsk helsepolitisk tradisjon*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Helgøy, I. & Homme, A. (2007) Towards a new professionalism in school? A Comparative Study of Teacher Autonomy in Norway and Sweden. *SAGE European Educational Research Journal* 6 (3):232–249.
- Holen, S. & Waagene, E. (2014). *Psykisk helse i skolen. Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant lærer, skoleledere og skoleeiere*. Rapport 9/2014. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).
- Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (Andressen, T.M.) (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Mausethagen, S. (2015). *Læreren i endring? Om lærerprofesjonen og lærerarbeidet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Meld. St. 19 (2009–2010). *Tid til læring – oppfølging av Tidsbrukutvalgets rapport* <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Meld-St-19-20092010/id608020/>.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83 (2):340–363.
- Molander, A. & Terum, L.I. (2008). *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Møller, J. (2004). *Lederidentiteter i skolen, posisjonering, forhandlinger og tilhørighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Opplæringslova (1998). *Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa* <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>.
- Orton, J.D. & Weick, K.E. (1990). Loosely coupled systems: A reconceptualization. *Academy of Management Review* 15 (2):203–223.



- Paulsen, J.M. (2011). *Å lede asymmetriske kunnskapsorganisasjoner – «mission impossible»?* Vallset: Oplandske bokforlag.
- Polanyi, M. (1966). *The Tacit Dimension*. Gloucester, Mass: Peter Smith.
- Scott, W.R., Ruef, M., Mendel, P.J. & Caronna, C.A. (2000). *Institutional Change and Health-care Organizations – From Professional Dominance to Managed Care*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Slagstad, R. (1998). *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax forlag.
- Taylor, S. (1997). *Education Policy and the Politics of Change*. London: Routledge.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagboklaget.
- Thelen, K., Steinmo, S. & Longstreth, F. (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tidsbrukutvalget (2009). *Rapport fra Tidsbrukutvalget*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Rapport-fra-Tidsbrukutvalget/id592307/>
- Torgersen, U. (1972). *Profesjonssosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tønnesen, L. (2004). *Norsk utdanningshistorie – En innføring med fokus på grunnskolens utvikling*. Bergen: Fagboklaget.
- Utdanningsdirektoratet. (2011). *Godt læringsmiljø gir gode skolerresultater*. <http://www.udir.no/Tilstand/Forskning/Forskningsrapporter/NIFU/Godt-laringsmiljo-gir-gode-skoleresultater> (Nedlastet 30.01.2013).
- Utdanningsdirektoratet (2015). *Generell del av lærerplanverket*. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/generell-del-av-lareplanen/>
- Weber, M. (2000). *Makt og byråkrati* (3. utg.). Oslo: Gyldendal.
- Weick, K.E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly* 21:1–19.
- Weick, K.E. (2001). Management of organizational change among loosely coupled Elements. I Weick, K.E (red.), *Making Sense of the Organization*. Malden MA: Blackwell Publishing.
- Wiborg, Ø., Arnesen, C., Grøgaard, J.B., Støren, L.A. & Opheim, V. (2011). *Elevers prestasjonsutvikling – hvor mye betyr skolen og familien?* NIFU rapport 35/2011.

## SAMMENDRAG

Artikkelen ser på betydningen av skolens organisatoriske kontekst ved innføringen av nye yrkesgrupper. Lav fullføringsgrad i videregående opplæring er i Norge ansett som et stort problem. En mengde tiltak, både statlige og lokale, har blitt satt i gang for å øke andelen av dem som gjennomfører, uten at tallene har endret seg nevneverdig over de siste 20 år. Skolen er ansett som en viktig arena i det forebyggende arbeidet siden barn og unge tilbringer store deler av livet sitt der. Dette er med på å øke forventningene til skolen og lærerne med hensyn til hva de skal ta ansvar for, og hva de skal håndtere. Forebygging og tidlig intervensjon oppleves som viktig, men oppleves samtidig å ta oppmerksomhet fra skolefagene og læringsmålene. I Meld. St. 19. (2009–2010) *Tid til læring* ble det foreslått at lærerne skulle få mer tid til undervisning gjennom at andre yrkesgrupper skulle avlaste dem. Lærerne skulle få mer tid til kjerneoppgaver knyttet til undervisning, læreplanarbeid og klasseledelse. I denne artikkelen har jeg fokusert på miljøarbeideren og hvordan denne yrkesgruppen opplever å ha blitt mottatt og integrert i skolen. Artikkelen



er basert på intervjuer med 35 informanter ved fire ungdomsskoler i Norge. Gjennom å utvikle et rammeverk inspirert av Weicks løst koblede system og Abbotts profesjonssystem ønsket jeg å belyse hvorvidt organisatorisk kontekst har betydning for hvordan nye yrkesgrupper inkorporeres i skolen.

## ABSTRACT

This article looks at the importance of the schools' organizational context when introducing new occupational groups. Dropout or non-completion of upper secondary school is an area which has received much attention in Norway. Several efforts have been initiated without any noticeable difference in the completion level over the last twenty years. The schools are regarded as vital platforms for early efforts to keep young people from leaving school before receiving a diploma. However, this only adds to the number of responsibilities that the teachers already have. Therefore, in a White paper (Meld. St. 19 (2009–2010)), it was suggested that the teachers should be relieved of some of their responsibilities, by other professionals. The goal was for teachers to have more time for teaching, curriculum work and classroom management, while other professions would facilitate their work by assuming the responsibility for other time-consuming areas. I have chosen to focus on one specific profession, the role of the "youth worker" whose main task is to engage the pupils in informal education or to develop the learning environment within the school. The article is based on interviews with 35 informants at four lower secondary schools in Norway. By developing a framework inspired by Weick's loosely coupled systems and Abbott's System of Professions, I wanted to elucidate whether organizational context has an impact on how new occupational groups are incorporated into the schools.

## FORFATTERINFORMASJON

*Nina Paarup Michelsen* er samfunnsviter med mastergrad i ESST fra Universitetet i Oslo 2007. Hun holder i dag på med en doktorgrad i administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen. Nina har jobbet ved Uni Research Rokkansenteret/NORCE siden 2014, og er del av prosjektet «Lost in Translation; Governance, Management and Organization of Policy Programs to Improve Completion of Upper Secondary School». Hennes forskningsinteresser er i hovedsak orientert rundt feltet utdanningspolitikk.

Nina Paarup Michelsen  
NORCE Norwegian Research Center  
Postboks 22 Nygårdstangen, 5838 Bergen  
Telefon 56 10 76 23 / 930 456 49  
E-post: [nimi@norceresearch.no](mailto:nimi@norceresearch.no)

## Informasjon til bidragsytere

*Nordiske Organisasjonsstudier (NOS)* er et akademisk tidsskrift rettet mot studiet av organisasjoner. Tidsskriftet er flerfaglig, der bidrag kan komme fra disipliner som for eksempel økonomi, statsvitenskap, sosiologi, antropologi og psykologi. Bidragsytere kommer fra nordiske forskningsmiljøer eller tar opp tema knyttet til Norden. Bidrag er primært på skandinaviske språk.

### Bedømmelse av artikler

Bedømmelse og oppfølging av innsendte artikler skjer også på nordisk nivå. Innsendte artikkelutkast vil bli bedømt anonymt av to eller tre personer etter prinsippet for «double blind review». Beslutninger om publisering tas av ansvarlig redaktør eller eventuelt gjesteredaktør(er). Vi legger vekt på at en bedømmelse ikke bare er et grunnlag for beslutning om publisering, men at den også er til hjelp for forfattere i videre arbeid.

### Forfatters ansvar og rettigheter

Bidrag som sendes inn til NOS, skal ikke være under vurdering andre steder. Artikler kan imidlertid være presentert tidligere på konferanser eller forelegges som arbeidsnotat. Forfattere er selv ansvarlige for at materialet som publiseres i NOS, ikke innebærer brudd på noen opphavsrettigheter. Dette gjelder tekst, figurer og bilder. En artikkel i NOS kan ikke publiseres andre steder uten gjensidig enighet mellom forfatter(e) og Fagbokforlaget. Ved innsending av bidrag samtykker forfatter(e) i at Fagbokforlaget kan publisere bidrag digitalt på tidsskriftets passordbeskyttede nettsider. Forfattere er også ansvarlige for at deres bidrag ikke inneholder skrivefeil, er i galt format eller har andre faktiske feil. Bidrag som er antatt for publisering, vil sendes til forfattere for gjennomgang og korrigerings.

### Innsending av artikler

Vanlige artikler skal sendes til redaksjonen som vedlagt fil til e-post (nos.rokkansenteret@uni.no), mens artikler til temanummer skal sendes til gjesteredaktør(er). Alle artikler skal være skrevet i Microsoft Word med dobbel linjeavstand og skrifttypen Times New Roman, skriftstørrelse 12. Merk følgende:

- Forfatteren(e)s navn, adresse, telefon, faks og e-post-adresse må oppgis i separat fil og ikke på første side av selve artikkelen.
- Legg ved kort sammendrag (inntil 200 ord) av artikkelen, ett på artikkelspråket og ett på engelsk. Det skal også oppgis fem til seks nøkkelord på originalspråket samt tilsvarende fem til seks «keywords» på engelsk. Legg dessuten ved en kort presentasjon av forfatter(e)s institusjonstillørighet, stilling, akademisk grad og interesseområder.
- Artikkelen bør være på mellom 6000 og 8000 ord.
- Artikkelen bør ikke ha mer enn tre overskriftsnivåer.
- Tabeller og figurer leveres på separate sider, og merk av i brodtæksten hvor hver enkelt skal inn. De gis fortløpende nummerering: tabell 1, 2, 3 osv; figur 1, 2, 3 osv.

- Eventuelle noter plasseres bakerst i teksten (slutt-noter).
- Litteraturlisten gis overskriften «Referanser». Flere referanser av samme forfatter(e) listes opp kronologisk med den eldste referansen først. Referanser av samme forfatter(e) og år merkes a, b, c bak årstallet.

### Kronikker, debattinnlegg og bokmeldinger

Utkast til kronikk eller debattinnlegg bør være på 1000–3000 ord og skal sendes til redaksjonen. Dersom du har forslag til bokmelding (litteraturgranskning), ta kontakt med redaksjonen.

### Referanser settes opp på følgende måte:

(Bok)

Brunsson, Nils (2007). *The Consequences of Decision-Making*. Oxford: Oxford University Press.

(Artikkel i tidsskrift)

DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48 (2):147–160.

(Kapittel i bok)

Furusten, Staffan (2000). The Knowledge Base of Standards. I: Nils Brunsson & Bengt Jacobsson (red.): *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press.

### Referanser i teksten

Bruk forfatter(e)s etternavn, kildens årstall og også sidenummer hvor det er nødvendig, for eksempel Czarniawska (2008:770), eller hvor kilden står i parentes: (Czarniawska 2008:770).

Når flere forfattere er opphavet til samme kilde, oppgis alle forfatters navn hvis det er fra én til tre forfattere. Hvis det er flere enn tre, skrives navnet på første forfatter, fulgt av «mfl.», i løpende tekst kan man for eksempel skrive «forfatternavn og medforfattere», slik: «Czarniawska og medforfattere hevder at [...]».

### Retningslinjer for vurdering av artikler til

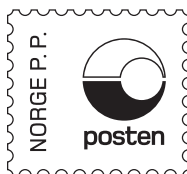
#### *Nordiske Organisasjonsstudier*

Hovedmålet med artikler som antas for publisering i NOS, er at de belyser nye og interessante sider ved organisasjoner eller organisasjonsforskningen. Bidrag skal ha en klar adresse til organisasjonsteoretiske problemstillinger. Vi vektlegger at artikkelen representerer et håndverksmessig høyt nivå på metode, argumentasjon og bruk av teori. Empiriske undersøkelser skal knyttes til teoretiske problemstillinger som har en bredere aktualitet enn det empiriske området som artikkelen gjelder. Bidragsytere kommer fra Norden eller tar opp tema knyttet til Norden. Der det er relevant, belyser de den nordiske verus den øvrige internasjonale forskningen på området.

For mer informasjon, se tidsskriftets hjemmeside:

<http://rokkan.uni.no/nos/>,

<http://www.fagbokforlaget.no/NOS>



  
**FAGBOKFORLAGET**  
Kanalveien 51  
5068 BERGEN

## Nordiske OrganisasjonsStudier

# Innhold

### INTRODUKSJON

- Styring og organisering for økt gjennomføring i videregående skole 3  
Anne Homme og Ingrid Helgøy, temareaktører

### VITENSKAPELIGE ARTIKLER

- Gymnasial yrkesutbildning i förändring – svenska erfarenheter 8  
i historisk och europeisk belysning  
Jonas Olofsson og Martin Kvist
- Att göra styrning och styra görande: Skolinspektionens aktiviteter 34  
för ökad genomströmning från gymnasieskolan  
Linda Rönnerberg
- 'One size fits all'? Ensretting av nasjonale tiltak for å hindre frafall i 58  
videregående opplæring i Norge. Tilfellet Ny GIV Overgangsprosjektet.  
Ingrid Helgøy, Anne Homme, Solveig Holen og Berit Lødding
- Lærerrollen i krysspress? Nye yrkesgrupper i møte med skolen 81  
som organisasjon  
Nina Paarup Michelsen