

Bemyndigande eller granskning – nationella prov som styrinstrument

Cecilia Arensmeier & Ann-Sofie Lennqvist Lindén

AUTHORIZING OR AUDITING – NATIONAL TESTS AS GOVERNING TOOL. NPM, particularly in the form of output evaluations, have had a large impact on Swedish educational reforms over the past decades. This article focuses on the governing of schools and the professional status of teachers by examining how teachers have experienced the new national tests, introduced in compulsory schools in 2014 in social study subjects. Two ideal types of governing, authorizing and auditing, provide the theoretical framework. The empirical material consists of focus group interviews. The results expose a tension in teacher experience. On the one hand, the teachers feel validated by the tests; on the other, they oppose the questioning of their profession that the tests imply. Trust is a key factor at play. The current way Swedish schools are governed signals a distrust in teachers. At the same time, the teachers display a significant level of trust in the state, combined with a limited professional confidence. This reinforces the status of teaching as a semi-profession.

Keywords: governing of school, authorizing, auditing, teachers' professional status, national testing, social study subjects, trust, distrust.

Inledning

Skolsystemet i Sverige är ett komplext politikområde. Utvecklingen av den svenska skolpolitiken är ett exempel på det som inom statsvetenskaplig forskning beskrivits som en förändring ”från government till governance”. Stark statlig styrning har ersatts av decentralisering och involvering av flera offentliga och privata intressenter (Rhodes 1997). Många pekar dock på att statens tillbakaträdande har överdrivits, och att styrningen istället har tagit nya former (Pierre 2009). Styrningsideal

Cecilia Arensmeier är lektor i statskunskap vid Örebro universitet, 701 82 Örebro. E-post: cecilia.arensmeier@oru.se

Ann-Sofie Lennqvist Lindén är lektor i samhällskunskap vid Örebro universitet, 701 82 Örebro. E-post: ann-sofie.lennqvist-linden@oru.se

från det privata näringslivet – New Public Management – har också vunnit mark och medfört ett ökat fokus på resultat och utfall (Pollitt & Bouckaert 2011). Inom utbildningsområdet syns detta bland annat genom att staten infört fler standardiserade prov och förstärkt granskningsväsendet (Hudson 2007, Mickwitz 2015, Ek 2015). Den generella utvecklingen har beskrivits som en förskjutning från en tilltrobaserad till en mer misstrobaserad statlig styrning (Montin 2015).

Även om huvudmannaskapet för den svenska skolan inte längre ligger hos staten styr den skolan genom skollag, läroplaner och andra styrdokument, nationella prov, utvärderingar och inspektioner, samt direktfinansiering av vissa reformer. Efter decennier av decentralisering och minskad detaljreglering syns sedan några år in på 2000-talet en förstärkt statlig styrning på området. Till skillnad från tidigare riktas denna framförallt mot skolans utfallssida och resultat (Jarl & Rönnerberg 2015). Införandet av fler nationella prov (NP) är ett exempel. I ämnen som matematik, svenska och engelska finns en lång tradition av NP. Här har antalet provtillfällen utökats. 2014 infördes prov också inom två helt nya ämnesområden i grundskolan, samhällsorienterande (SO) ämnen, vilket denna artikel fokuserar, respektive naturorienterande ämnen (NO). I dessa ämnen är proven alltså en helt ny företeelse, vilket innebär nya arbetsuppgifter för lärarna.

Läraryrket brukar lyftas fram som en semi-profession, en yrkesgrupp som inte fullt ut erkänns som en profession med autonomi och omdömesförmåga (Brante m fl 2015). Statens förhållningssätt till lärarkåren har en avgörande betydelse (jfr Svensson & Evetts 2010, Lilja 2011). När staten stannar vid att formulera skolans uppdrag och sedan bemyndigar lärarna att genomföra detta, kan det ses som ett uttryck för att staten har tilltro till yrkesgruppens omdöme. Det medför autonomi både i förhållande till staten och till andra aktörer. Även statlig granskning av lärarnas arbete skulle kunna fungera som stärkande för deras position. Lärare som klarar kontrollen får ett kvitto på att de ”gör rätt”. Granskningen kan emellertid också uppfattas som en misstro mot yrkesgruppens omdöme, vilket underminerar statusen. De nya NP skulle således kunna fungera både bekräftande och ifrågasättande, som ett uttryck för tilltro såväl som för misstro från statens sida.

Syftet med denna artikel är att undersöka hur införandet av nationella prov i samhällsorienterande ämnen uppfattas av lärare, och hur detta kan förstås ur styrnings- och professionsperspektiv. Upplever SO-lärarna proven huvudsakligen som bekräftande eller ifrågasättande av professionen? Hur kan den statliga styrningen av lärarkåren beskrivas i detta fall? Den senare frågeställningen besvaras med hjälp av ett teoretiskt ramverk som innefattar idealtyperna styrning genom bemyndigande respektive styrning genom granskning.

Teoretiskt ramverk

Artikeln tar teoretiskt avstamp i tidigare forskning och teoribildning om i tur och ordning statlig styrning, professioner och läraryrket i svensk kontext. De teoretiska infallsvinklarna fogas sedan samman till två idealtypiska styrningsprinciper, som fungerar som utgångspunkt för den avslutande diskussionen om hur lärare uppfattar nationella prov i SO-ämnena.

Statlig styrning – från tilltro till misstro

Statlig styrning av utbildningsområdet i Sverige präglades länge av en samförståndsanda, där staten ansvarade för skolan. Via länskolnämnder fördelades bland annat resurser, och fortbildningskonsulter fanns till stöd för verksamheten. Under 1970-talet kom kritik mot alltför mycket regler, detaljstyrning och byråkrati, och på 1980-talet formulerades krav på decentralisering och avreglering. I slutet av decenniet kommunaliserades skolan. Styrningsfilosofin New Public Management (NPM), som i korthet innebär att de principer och ideal som kännetecknar det privata näringslivet är eftersträvansvärda och fungerar även i offentlig verksamhet, vann samtidigt mark. Sverige lyfts ofta fram som ett av de länder där NPM-reformer har fått störst genomslag (Pollitt & Bouckaert 2011). Efter 30 år konstaterar dock forskare att antalet anställda i offentlig sektor har minskat, samtidigt som kostnaderna har ökat (Hood & Dixon 2015). Över tid har NPM utvecklats och lagt allt starkare tonvikt vid styrning och kontroll. Här återfinns företeelser som mål- och resultatstyrning, samt stark ekonomistyrning (Haque 1999, s 469). Efterkontroll har också blivit en allt centralare del, och utvecklingen har särskilt tilltagit efter millennieskiftet (Montin 2015).

Efterkontroll är ett exempel på misstro baserad styrning, som Stig Montin (2015) menar har ersatt den tidigare tilltro baserade styrningen i Sverige. Den tilltro baserade styrningen dominerade ända in på 2000-talet och syftade till att stödja välfärdsverksamheterna. Denna form av styrning vilade på en tillit till att professionerna utförde arbetet på det sätt som de bedömde som lämpligt. Styrning baserad på misstro, som tydligt kan kopplas till hur NPM utvecklats, utgår däremot från att det inte fullt ut går att lita på att yrkesutövarna själva vet hur de ska utföra sitt arbete. Detta innebär att yrkesskickligheten delvis ifrågasätts, och att osäkerhet präglar relationen mellan aktörerna (Montin 2015). Denna utveckling syns tydligt i den svenska utbildningsdiskursen (Nordin 2014, s 120). Viktigt att betona är att tilltro och misstro inte ska betraktas som intentionella förhållningssätt

(jfr Nordin 2016, s 833). Tilltro- och misstrobaserad styrning kan också förekomma samtidigt och vilken som dominerar kan variera (Bouckaert 2012).

Stefan Hopmann (2003) gör i en analys av skolreformer en liknande reflektion. Han skiljer mellan två huvudtyper av utvärdering, som han menar blivit alltmer sammanflätade: Processutvärdering, som är input-baserad och betonar lärarnas professionella omdöme (didaktik), och produktutvärdering, som är output-baserad och ställer resultatförväntningar i fokus (effektiv undervisning). I en studie om styrningen av utbildningsområdet i de nordiska länderna och Storbritannien, konstaterar även Christine Hudson (2007) att utvecklingen mot ett mer decentraliserat och differentierat skollandskap inneburit att staten gått ifrån att i hög grad reglera input-sidan till att kontrollera output-sidan. Andra beskriver det som att avreglering och reglering förekommer samtidigt. Regleringen sker emellertid på ett nytt sätt, genom nya former av övervakning och efterkontroll (Christensen & Laegreid 2007). Detta syns exempelvis genom nationella resultatmål, standarder och prov, krav på självvärdering, och i form av utvärderingsinstrument och inspektionsmyndigheter.

Huvudambitionen med nationella prov i en svensk kontext sägs ofta vara att skolorna själva ska kunna identifiera sina utvecklingsbehov, men denna typ av utvärderingsinstrument – konstruerade för att ge en bild av elevernas kunskaper – används istället främst för att kontrollera lärarnas arbete (Hudson 2007).¹ Resultaten på de nationella proven fyller, tillsammans med betyg och meritvärden, också en annan central funktion i det marknadiserade svenska skolväsendet. Denna typ av indikatorer dominerar helt de informationssystem som finns som stöd för skolval (Lundström 2017). Den kraftiga ökningen av mätningar och jämförelser har fått forskare att tala om en granskningsexplosion (Pollitt & Bouckaert 2011, Power 2000, Power 1997).

De svenska decentraliserings- och marknadiseringsreformerna på skolans område på 1990-talet motiverades främst med valfrihet och pluralism. Samtidigt framhölls likvärdighet alltjämt (Englund & Quennerstedt 2008). När de målstyrda läro- och kursplaner som infördes 1994 inte verkade vara tillräckliga instrument för att åstadkomma detta, förstärktes granskningsväsendet. 2003 delades dåvarande Skolverket upp i två delar, i en utvecklingsmyndighet (Myndigheten för skolutveckling) och en granskningsmyndighet (Skolverket). Efter regeringsskiftet 2006 förstärktes kontrollverksamheten ytterligare genom att Myndigheten för skolutveckling 2008 lades ned, och den helt granskningsinriktade Skolinspektionen inrättades. Inom Skolverkets ansvarsområde återfinns idag både skolutveckling och granskningsuppgifter som de nationella proven.

Professionsbegreppet – lärares behov av politisk legitimitet

Statens förhållningssätt har således stor betydelse för offentligt styrda verksamheter. Skillnaderna är dock stora mellan olika yrkesgrupper, jämför exempelvis hur politiken sällan uttalar sig om läkares yrkesutövning, medan den ofta har synpunkter på lärares sätt att utföra sitt arbete (Brante 2014). Diskussionen kring professionsbegreppet bidrar därför med ytterligare perspektiv. En entydig definition är dock svår att finna: ”den kortaste definitionen är kanske att vara omdömesgill, vilket omfattar såväl kompetens som ansvar” (Svensson 2011). En profession är en yrkesgrupp som använder sitt omdöme, och av omgivningen tillåts att göra det, för att avgöra både vad arbetsuppgifterna består av och hur de ska utföras. Profession är dock svårt att skilja från ”yrke” (Burrage, Jaraus, & Siegrist 1990), och vissa talar i termer av grad- snarare än artskillnad (Evetts 2006).

Begreppet semi-profession används för att beteckna yrken som inte helt har lyckats i sin strävan efter professionell status (Brante 1987, Brante m fl 2015, Sannerstedt 1984) och därför är underställda byråkratisk kontroll i högre grad (Sarfatti Larson 1990). Thomas Brante talar även om dessa yrkesgrupper som välfärdsstatens professioner, exempelvis socionomer, sjuksköterskor och lärare (Brante 2014). I denna artikel används fortsatt begreppet semi-profession.

Autonomi och diskretion, som innebär att utövarna kan sköta sitt arbete med sitt eget omdöme som måttstock, är centrala för professionssträvanden. Det innebär att komplicerade bedömningar kan göras och beslut fattas utan att andra aktörer ifrågasätter dem. En grupp som har diskretion har autonomi. Kort sagt, samhället litar på att professionen själv kan avgöra vad som ska göras i arbetet, och hur det ska göras. Då behövs ingen inblandning utifrån (Hellberg 1991, Lennqvist Lindén 2010, Svensson 2011).

Ett återkommande tema i professionsforskningen handlar om hur kollegialt organiserade yrkesgrupper arbetar för att erkännas som profession och få politisk legitimitet. Det är en förutsättning för att allmänheten ska känna tilltro. Staten fungerar här som garant för att professionen ifråga vet vad den gör. Detta sker ofta genom utfärdandet av legitimation eller genom en av staten reglerad professionsutbildning (Svensson & Evetts 2010, Lilja 2011). Flera professioner är därmed lierade med staten. Extern kontroll av måluppfyllelse kan leda till att autonomin och diskretionen minskar, medan granskarna ökar sin makt (Brante m fl 2015, s 172ff). Som framgår av såväl föregående som nästkommande avsnitt är denna utveckling påtaglig inom skolområdet.

Styrning och lärarprofession i Sverige – försvagad autonomi och diskretion

I slutet av 1980-talet började svenska lärare omnämnas som professionella (Sjöberg 2010). Larissa Mickwitz (2015a) visar dock att det över tid har skett en betydande förskjutning i diskursen. I samband med 1990-talets decentraliserings- och marknadiseringsreformer framhölls lärarnas professionalitet som en kvalitetsgarant. Staten kunde tryggt nöja sig med att formulera mål, som välutbildade, autonoma och ansvarstagande lärare kvalitativt och effektivt förväntades omsätta. Målstyrningen och det betygssystem som togs i bruk i slutet av 1990-talet medförde att betyg hamnade i fokus på ett nytt sätt. Elevernas betyg blev det centrala måttet på målpuppfyllelse (kunskapskvalitet), och indirekt också ett mått på lärarnas förmåga (lärarkvalitet). En bit in på 2000-talet började diskrepanser mellan nationella prov och betyg att uppmärksammas, likvärdigheten i lärarnas betygsättning ifrågasattes, och internationella studier indikerade sjunkande kunskapsnivåer i Sverige. Det minskade tilltron till lärarna, och medförde en stärkt statlig styrning (jfr Nordin 2016, Hudson 2007, Hopmann 2003). Införandet av fler nationella prov innebar exempelvis ökad styrning mot vissa kunskapsmål och en större insyn i lärarnas bedömning. Mickwitz beskriver utvecklingen som att tilltron till en autonom professionell lärare ersattes av en granskad och ”kvalitetssäkrad professionell lärare” (Mickwitz 2015, s 258).

Mickwitz (2015a, 2015b) visar också att lärarna förhåller sig till två typer av professionalitet. Den ena är definierad uppifrån och utgår ifrån politisk styrning och myndighetsbeslut. Synliggörande praktiker hamnar här i fokus: göra nationella prov, sätta betyg, dokumentera etcetera. Den andra kommer inifrån, och utgår ifrån uppdraget som lärare i den dagliga verksamheten: undervisa, planera och sköta elevkontakter. Detta kräver autonomi och pedagogisk kompetens. Mickwitz påvisar ett visst motstånd mot uppifrån-professionalismen. Det ständiga behovet av att synliggöra och visa sin professionalitet utåt stjäl tid från själva läraruppdraget. Inifrån-professionalismen upplevs som mer stabil. När det gäller betygsättning kan emellertid uppifrån-regleringen fungera som ett stöd för lärarnas autonomi. Styrdokument, kriterier och resultat på nationella prov kan användas som underlag om betyg ifrågasätts av rektorer, elever eller föräldrar (Mickwitz 2015a, s 260).

Anders Fredriksson (2010) uppmärksammar också lärares sätt att förhålla sig till yrket. Han urskiljer olika idealtypiska förhållningssätt. I det byråkratiska förhållningssättet betonas (statliga) regelverk som läroplaner och att skolan är likvärdig överallt. När styrdokument

upplevs som otydliga skapas ett handlingsutrymme, som vissa uppfattar som problematiskt och andra som möjliggörande. I det professionella förhållningssättet läggs tonvikten vid professionell kunskap och autonomi, yrkesetik och omdöme. I praktiken är detta förhållningssätt dock haltande, menar Fredriksson. Kollegialiteten mellan lärarna förefaller svag, vilket innebär att det i hög grad blir upp till varje enskild lärare att avgöra i vilken mån gemensamma beslut och principer ska forma yrkesutövningen. Sammantaget kan såväl den byråkratiska som den professionella styrningen ses som svag, och läraryrket framstår som en ”oprofessionell profession” (Fredriksson 2010, s 144f).² Detta kan liknas vid begreppet semi-profession som berörts ovan.

I en jämförande intervjustudie (Helgøy & Homme 2007) om lärares professionella autonomi i Norge och Sverige framträder en central skiljelinje: De norska lärarna beskrivs som kollektivt orienterade och talar i regel i vi-termer. De svenska lärarna har istället främst ett individperspektiv och uttrycker sig i jag-termer. Det kollektiva förhållningssättet karaktäriseras som en ”old professionalism”, där en stark reglering av inputsidan delvis begränsar den individuella autonomi. En tydlig kollektiv identitet som lärare möjliggör samtidigt att de norska lärarna har möjlighet att bromsa utvecklingen mot styrning i form av nationella prov, öppna jämförelser och inspektioner. Dessa betraktas som tecken på en misstro som underminerar deras professionella status. De svenska lärarnas identiteter beskrivs istället som ”penetrated by the demands of individualism” (Helgøy & Homme 2007, s 246). Lärarna upplever stor individuell autonomi såtillvida att inputregleringen är svag och skapar stort utrymme. Samtidigt har de anpassat sig till och ställer sig bakom retorik som betonar transparens, individuell prestation och ansvarstagande. Exempelvis uppfattas nationella prov i hög grad som en slags stöd för lärares professionalism. Helgøy och Homme tolkar detta som att den svenska lärarprofessionens inflytande på policynivå har försvagats. En annan beskrivning är att institutionella autonomi för lärarkollektivet försvagats i Sverige de senaste decennierna (Wermke & Höstfält 2014).

Wieland Wermke visar i en jämförande studie av svenska och tyska lärares förhållningssätt till fortbildning att svenska lärare framstår som mer osäkra. De förefaller sakna en tydlig läroplan, en gemensam kunskapsbas eller kollegial ämnesförståelse att luta sig emot. Det innebär att de, i jämförelse med tyska lärare, framstår som mindre kritiska och ifrågasättande till kunskaper utifrån. Wermke pekar på att en bidragande orsak kan vara den långa traditionen av centralisering och social ingenjörskonst i Sverige, som har präglat ”the mentality of teachers, who have historically relied on central state institutions” (Wermke 2012, s 625).

Flera studier lyfter fram ytterligare aspekter som kan ha betydelse för de svenska lärarnas förhållningssätt. Sverker Lindblad (2006) urskiljer en övergång från en projektbaserad kollektiv identitet till en prestationsbaserad identitet, som bygger på att enskilda lärare och skolor klarar kvalitetsgranskningar. Lena Sjöberg (2010) uppmärksammar att lärarnas självbild påverkas av att de kringgärdas av aktörer som granskar och kontrollerar dem. Styrningen innefattar också belönings-system i form av legitimationer, högre lön och ökad status. Omvänt fungerar brister (av t.ex. måluppfyllelse) som en form av sanktion gentemot både enskilda lärare och hela lärarkollektivet. Niklas Stenlås (2011) framhåller att införandet av individuell lönesättning inneburit att ”professionella inte förväntas prestera enligt sina egna normer för vad som är ett gott arbete utan enligt någon annans normer” (Stenlås 2011, s 19). Decentraliseringen har dock inneburit att skillnader finns på skolnivå. Exempelvis finns, framförallt i ”kundorienterade” skolor, höga krav på att lärarna ska vara flexibla. Magnus Frostenson beskriver det som att lärarnas traditionella autonomi ”organiseras bort”, genom anspråk på lärarnas tid och tillgänglighet. Däremot detaljstyrs i regel inte undervisning och pedagogik (Frostenson 2012). Andra talar i termer av att den individuella ”serviceautonomin” begränsats (Wermke & Höstfält 2014).

Sammantaget framträder i Sverige således en tydlig förskjutning från input-inriktad styrning av skolan, till output-inriktad granskning och kontroll av lärarnas arbete. Detta kringgärdas också av skolmarknadiseringens fokus på konkurrens och kundorientering. Mickwitz (2015a, s 256) menar att lärarna, mer än 1990-talets stora skolpolitiska reformer, hamnat i fokus för den svenska utbildningsdiskursen. Det gör att det reformerade skolsystemet i sig i hög grad undgått kritik.

Genomgången illustrerar också hur lärarna är beroende av statens förhållningssätt, som varierar över tid. När tilliten till lärarnas kompetens är stark, framhålls deras professionella förmåga som argument för reformer som innebär ett fortsatt fokus på input-sidan, men med en starkare autonomi. När uppmärksamheten riktas mot andelen icke godkända elever och sjunkande resultat i internationella kunskapsmätningar, försvagas tilltron till lärarna, och de output-inriktade kontrollmekanismerna förstärks. Lärarautonomi och kvalitetssäkring inifrån ersätts av kvalitetssäkring utifrån, vilket innebär att synliggörande praktiker betonas. Till detta kan också läggas marknadiseringsreformerna, som förefaller ha stärkt individualiseringen, och försvagat den kollektiva identiteten till förmån för en prestationsbaserad identitet. En påtaglig tillit till staten finns samtidigt kvar i lärarkåren.

Två huvudprinciper för statlig styrning

Med utgångspunkt i forskning och teori om styrning, profession och lärare i en svensk kontext, kan två idealtypiska principer för statens styrning av lärarkåren formuleras.³ Ett huvuddrag i den princip vi benämner *bemyndigande* är tilltro till lärarprofessionen. Statens främsta uppgift är här att formulera uppdrag (skollag, läroplaner) som den litar på att lärarna själva omsätter på bästa sätt. Med denna tilltro och legitimitet från staten följer en slags kollegial trygghet i professionen, som har en tydlig diskretion och autonomi. Lärarna är i hög grad själva kvalitetsgaranter (inifrån/nedifrån) och har i relation till staten en stark självtilltro, som innebär en skeptisk inställning till utökad statlig inblandning.

Den andra principen bygger på *granskning*. Även om staten också fastslår skolans uppdrag, ligger fokus mer på att granska och kontrollera vad lärarnas arbete leder till. Resultat och måluppfyllelse i form av godkända betyg och utfall i nationella och internationella kunskapsmätningar blir avgörande för lärarnas legitimitet; goda elevprestationer blir en intäkt för bra lärare. Kvaliteten säkras således utifrån och uppifrån. Implicit finns en slags misstro mot lärarnas förmåga. Lärarnas identiteter blir därför här främst prestationsinriktade och individuella. De måste kontinuerligt visa att de håller måttet och gör rätt (NP, betygsstatistik, öppna jämförelser etc.). Så länge lärarna hyser tilltro till staten finner de sig dock i detta och antar ett närmast byråkratiskt förhållningssätt till sin yrkesutövning med fokus på att ”göra rätt”. Det innebär en semi-professionell status för yrket.

Figur 1: Idealtypiska styrningsprinciper

| | | BEMYNDIGANDE | GRANSKNING |
|--------------------------------------|--|---|--|
| STAT | <i>Styrningsinriktning</i> | Formulering av uppdrag (input) | Kontroll av resultat (output) |
| | <i>Lärares legitimitet</i> | Given | Villkorad |
| | <i>Kvalitetsgarant</i> | Inifrån – nedifrån | Utifrån – uppifrån |
| | | Autonomi och diskretion | Måluppfyllelse |
| <i>Inställning till yrkesgruppen</i> | Tilltrobaserad | Misstrobaserad | |
| LÄRARE | <i>Inställning till staten</i> | Självtiltrobaserad | Tilltrobaserad |
| | <i>Identitet</i> | Professionsbaserad – trygghet i yrkesrollen | Prestationsbaserad – synliggörande praktiker |
| | <i>Förhållningssätt till yrkesutövningen</i> | Professionellt | Byråkratiskt |
| YRKE | <i>Status</i> | Profession | Semi-profession |

Metod och material

Det empiriska underlaget för artikeln samlades in inom ramen för ett Skolverksuppdrag (Arensmeier m fl 2016) som undersökte lärares, skolledares och i viss mån elevers arbete med och syn på de nationella proven i årskurs 6 och 9. Studien genomfördes med fem medelpresterande (betyg, resultat på NP) kommunala skolor hösten 2014. Urvalet inriktades i övrigt på att innefatta variation i ett antal avseenden: lärare med olika ämnesbehörighet, erfarenhet, ålder och kön, skolor i olika typer av kommuner, av olika storlek och med olika stadieinriktning. Intervjuerna genomfördes några månader efter att de första nationella proven i SO ägt rum. I projektet gjordes sammanlagt 20 intervjuer i smågrupper (2-3 lärare i varje). Vissa grupper innefattade enbart lärare med en ämnesinriktning, medan andra hade deltagare från olika ämnesområden. Totalt medverkade 49 lärare, varav 13 var

SO-lärare (deltagarna fanns i nio olika grupper). Det är deras utsagor som analyseras i denna artikel.

Valet att fokusera på SO-lärare har flera grunder. Som framgår ovan är NP sedan länge etablerade i ämnen som matematik, svenska och engelska. Proven är där ingen ny arbetsuppgift, utan kanske snarast en sedan länge integrerad och självklar del av undervisningen. I SO – som dessutom kan betraktas som ett mer komplext ämnesområde – innebar införandet av NP något helt nytt. Det är också tänkbart att denna lärargrupp i kraft av sina ämneskunskaper har ett särskilt intresse av att reflektera över stat och styrning.

En grundtanke med fokusgruppsintervjuer är att dra nytta av den grupp-dynamik som uppkommer i samtal, genom att deltagarna stimulerar varandra till reflektioner. Ett samtal om en gemensam erfarenhet kan både bidra till samförstånd och öppna upp för nya associationer och skilda perspektiv (Morgan 1997, Wibeck 2010). Intervjuerna styrdes av en semi- strukturerad intervjuguide, inriktad på skolornas arbete före, under och efter proven, samt på lärarnas syn på positiva och negativa aspekter med NP. Frågorna var således inte specifikt inriktade på styrning och yrkesutövning men berördes ändå av lärarna. Två forskare närvarade vid intervjuerna, varav en fungerade som samtalsledare. Samtliga intervjuer spelades in, och transkriberades i sin helhet. I denna artikel används enbart utsagor från SO-lärare.⁴

Utöver intervjumaterialet används en seminariediskussion under en fortbildningsdag med ett tiotal SO-lärare, verksamma på högstadiet i både kommunala och fristående skolor. Vid tidpunkten för seminariet, september 2016, hade tre nationella prov i SO ägt rum i åk 9. Detta innebär att seminariedeltagarna hade större erfarenhet av proven än intervjupersonerna. Utgångspunkten för seminariet var bland annat en presentation av ovanstående skolverksstudie med särskild tonvikt på SO-perspektivet. Diskussionen styrdes av deltagarnas erfarenheter och intressen. En av författarna fungerade som seminarieledare. Det innebär att seminariet har drag av en fokusgruppsintervju. Presentationerna av skolverksstudien kan liknas vid det som i metodlitteraturen kallas stimulusmaterial (Wibeck 2010), och seminarieledarens frågor styrde i viss mån in samtalet på för denna artikel intressanta teman. Huvuddragen i diskussionen summerades skriftligt i efterhand.

Urvalet är litet, vilket självfallet begränsar generaliseringsmöjligheterna. Generalisering utifrån kvalitativa studier handlar emellertid främst om att generalisera till teori och inte till populationer (Bryman 2011), eller om att göra det Steinar Kvale & Svend Brinkmann kallar analytiska generaliseringar (Kvale & Brinkmann 2009). Det innebär att även begränsade kvalitativa data kan ligga till grund för välgrundade

teoretiska slutsatser och välöverlagda bedömningar om vad som kan gälla i andra sammanhang. Jämförelser med andra forskares resultat och vem som är mottagare av forskningsresultaten har också betydelse. Denna studie har flera likheter med det som framkommit i andra undersökningar, och igenkänningen har varit påtagligt när resultaten presenterats för människor verksamma i skolan. Exempelvis föreligger stora likheter mellan de upplevelser som lärarna i intervjuerna 2014 gav uttryck för och det lärarna i seminariet 2016 lyfte fram.

Analytiskt arbete av kvalitativa material handlar i hög grad om att ordna och att göra det i samspel med teori. Jens Rennstam och David Wästerfors uttrycker det som att det handlar om att sortera, reducera och argumentera, och att göra det med en ”teoretiskt informerad blick” (Rennstam & Wästerfors 2015). Detta illustrerar väl analysarbetet i denna artikel. Två huvudsakliga synsätt urskiljs genom lärarnas utsagor, och dessa kopplas sedan till det teoretiska ramverket. Viktigt att understryka är att skiljelinjen inte primärt går mellan olika lärare, utan att flera i mer eller mindre utsträckning, är bärare av båda. Citat som används för att illustrera synsätten har redigerats försiktigt, dels för att bli mer skriftspråkliga och läsvänliga, dels för att undvika att intervjupersonerna framstår som ”dumma” (Eriksson-Zetterquist & Ahrne 2015). Ändringarna påverkar inte innebörden. Intervjupersonerna har getts fiktiva namn. Begynnelsebokstaven (A-E) anger vilken skola de arbetar på.

Lärares syn på nationella prov i SO

Nationella prov i de samhällsorienterande ämnena infördes vårterminen 2014 i både årskurs 6 och 9. Proven blev emellertid kortvariga i åk 6. Vårterminen 2015 blev de frivilliga, och 2016 ersattes de av frivilliga bedömningsstöd. En utredning (SOU 2016:25) föreslår att proven i SO ska avskaffas även i åk 9, till förmån för frivilliga nationella bedömningsstöd. Inga beslut har emellertid ännu fattats. För de nuvarande proven i SO gäller att skolorna tilldelas ett av de fyra provämnen som ingår i SO: geografi, historia, religion eller samhällskunskap. SCB gör en fördelning mellan ämnen och skolor som syftar till att skapa ett representativt urval för varje ämne. Skolorna får veta vilket provämne de tilldelats ca tre veckor innan proven ska genomföras. Proven i SO genomförs i början av maj.

SO-lärarnas syn på de nationella proven kan överlag beskrivas som kluven. Det empiriska materialet ger upphov till två tämligen olikartade bilder: en som framhåller goda sidor och en som betonar problematiska aspekter. Några lärare är generellt positiva eller kritiska

till provens förekomst och inriktning, men den mest framträdande hållningen är en slags ambivalens. Proven som sådana får främst goda omdömen, medan en genomgående kritik riktas mot bedömningsbördan.

Bra bekräftande prov

Att proven generellt är bra framför de flesta SO-lärarna, både i intervjuerna och i seminariediskussionen. ”Det är jättebra uppgifter”, säger en lärare, en annan uttrycker sig i termer av ”förbaskat bra prov” och en tredje säger att hen får ut mycket av proven. Flera lärare lyfter fram att proven fungerar inspirerande och utvecklande för den egna undervisningen, och några betonar att deras egna prov utvecklats till det bättre efter införandet av nationella prov i SO.

En slags *bekräftande funktion* framträder som den mest positiva sidan av SO-proven. Bekräftelsen har flera dimensioner. Proven upplevs dels klagöra att lärarna arbetat med rätt saker, dels att de ligger rätt i sin bedömning:

Jag har undervisat i 10-12 år nu, och jag tycker att man har aldrig fått någon bekräftelse på gör jag rätt eller inte. [...] Jag kände att jag hade undervisat i samma anda. Det var väldigt skönt att se. (Birgit)

Det har också varit skönt och veta vi är inte helt ute och cyklar. (Anja)

Jag ser det faktiskt som en fingervisning i att jag ligger rätt i min bedömning och oftast så gör man ju det.[...] ”Oj det här har jag aldrig gjort”, så var det inte, utan man kände ändå att man låg rätt. (Caroline)

Något annat som omtalas i positiva termer är att de nationella proven och bedömningsanvisningarna bidrar till att *konkretisera de nationella styrdokument*, inte minst genom att i bedömningsanvisningarna ger exempel på vad ord och begrepp står för. En lärare uttrycker sig i termer av att proven fungerar som en vägledning för hur hen ska ”styra skutan”. Explicita hänvisningar till styrande myndigheter görs också:

Fördelarna är att se hur överheten lägger fram det: det här är nivån, det här är den typ av frågor som vi ser att ni ställer. (Calle)

Jag tycker det är svårt ibland att man har en läroplan, och i den så står det ni ska läsa om det här och det här, men det är inte så klart i alla fall. Jag tror många kanske funderar vad vill Skolverket att svenska elever ska kunna? (Ester)

Fördelarna där är just det med att man ser brister och vilka förmågor behöver vi träna mer på, det känner jag mer till mig som lärare. (Doris)

Även i seminariediskussionen, där deltagarna har erfarenhet av fler provomgångar, framförs positiva aspekter. Proven inspirerar, vägleder och konkretiserar. Några inlägg kan tolkas som uttryck för en stark önskan att ”göra rätt” i förhållande till det staten fastslagit i styrdokumenten.

Utöver att proven betraktas som positiva för den egna undervisningen, lyfts nationell likvärdighet också fram, både i seminariediskussionen och i intervjuerna. Flera anser att de nationella proven kan bidra till det:

Sedan finns det naturligtvis en vits med att det ska vara ungefär likvärdigt. [...] Att man har någon sorts utvärdering över landet så att säga. (Caroline)

Vi kanske skulle behöva än mer ”så här ska det vara”, ännu mera tydligt att det är just det här vi tycker är värt ett A. Det kanske man i en annan skola tycker, ”nej men det där är inte så bra”, och då när alla gör de här nationella proven så är de i alla fall lika. (Ester)

Störande styrande prov

Även om de ibland lyfter fram vissa positiva aspekter av nationella prov i SO, finns det lärare som problematiserar proven på olika sätt. Flera uppmärksammar ämnesområdets bredd, som innebär att de nationella proven inte kan täcka ”allt”, varken när det gäller innehåll eller kunskapskvaliteter. Det är en stor skillnad jämfört med de ämnen som har en lång tradition av nationella prov:

SO känner jag att där kan ju vad som helst komma. Man bör helst ha täckt upp det mesta på något sätt. Där kan jag känna skillnad i svenskan, att där vet man vad som är viktigt, man har haft det så pass länge. (Cajsa)

Ett ämne med centrala innehållet det är väl inget konstigt. Men vi har fyra stycken. (Andreas)

Genomgående uppmärksammas också att *läs- och skrivförmåga* är väldigt avgörande för att klara SO-proven bra, vilket är problematiskt för en del elever. Proven ”gynnar dom elever som är väldigt duktiga på att uttrycka sig och skriva väldigt mycket”, säger t.ex. en lärare. Flera påtalar att det gäller att ha lite tur med både provämne och innehåll om det ska kunna gå riktigt bra för eleverna. Har man otur kan proven röra saker som det var väldigt länge sedan eleverna hade undervisning om, vilket innebär att de klarar dessa delar sämre. Kravnivån problematiseras av en del, och några betraktar nivån i proven som delvis alltför högt ställd både i åk 6 och 9. Samtidigt påtalar flera att en del frågor, som i en första anblick framstår som svåra, i praktiken inte är så avancerade när man ser bedömningsanvisningarna.

Att proven *styr undervisningsplaneringen* är ytterligare en problematisk aspekt. Det gäller dels tiden precis innan proven ska genomföras, dels ur ett större perspektiv. Det finns exempel på skolor som, när provämne stått klart, känt behov av att rikta om sin undervisning helt:

Vi hade ju nästan hela sexans historiekurs kvar, när det var två veckor kvar och vi fick veta att vi hade historia. Så vi snabbbläste sexans kurs i historia på två veckor. (Alva)

Intervjuerna är genomförda hösten 2014, då en testomgång och en riktig provomgång ägt rum. Redan vid denna tidpunkt var det tydligt att undervisningen påverkats. Några berättar t ex att de numera har kartgeografi också i åk 9 och inte bara i åk 7 som tidigare. I princip samtliga lärare säger också att frisläppta provfrågor används i den egna undervisningen. Så snart provämne står klart verkar de flesta repetera just det ämne skolan fått, eller åtminstone ge de elever som vill förbereda sig material eller uppmuntra dem att ta hem kartböcker och liknande. I seminariediskussionen 2016 – efter ytterligare två provomgångar – förstärks bilden av att veckorna innan provet hålls ”fria”, för att kunna undervisa om sådant som lärarna upplever att de tidigare inte hunnit med i provämnet. Tidsåtgången för att organisera, genomföra och bedöma proven innebär i sig också att tid stjäls från den ordinarie undervisningen. Provet blir en slags slutpunkt för terminen eftersom det ligger så sent. Det gör att man nästan ”känner att man måste vara färdig” med undervisningen i SO innan provet, säger en lärare. När proven väl är genomförda tar den tidskrävande bedömningen vid, och sedan ska slutbetyg sättas.

Det finns också de som menar att införandet av nationella prov i SO tvingar fram en del saker som de egentligen inte vill göra. Exempelvis upplevs det närmast omöjligt att nu arbeta med två SO-ämnena per termin

eller att arbeta tematiskt. Ämnena måste istället åtskiljas och alla fyra ämnen beröras varje termin, i alla fall de årskurser nationella prov görs. När det gäller tematisering är det särskilt lärarna på en skola, som under föregående läroplan arbetat med ett samlat SO-betyg, som lyfter fram att Lgr 11 och kravet på separata ämnesbetyg i SO-ämnena – tillsammans med det nationella proven – medfört stora förändringar i undervisningen.

I SO-ämnena överlag är det centrala innehållet så mastigt så det är otäckt. Det är det som är problemet med Lgr 11. Det har blivit lite pluttifierat. [...] Förut kanske man körde lite stort, helheten, sedan kunde man gå vidare och gå lite snabbare, man kunde faktiskt prioritera. Nu måste vi köra allting. För att det kan komma allting på nationella. [...] Nu har vi geografiektion, nu har vi historiektion, och du måste hinna igenom allting. (Andreas)

Ett liknande resonemang förs av en av deltagarna i seminariediskussionen. De nya kursplanerna definierar ett mer omfattande ämnesinnehåll än tidigare, vilket enligt denne lärare medfört att undervisningen lite tillspetsat blir en fråga om att hinna beröra och bocka av alla inslag. Utrymmet för att vara kreativ upplevs ha minskat. Synsättet möter både instämmanden och motargument. Någon menar istället att de nya kursplanernas ökade tydlighet skapar trygghet utan att begränsa.

Det är sammantaget tydligt att införandet av nationella prov har en styrande inverkan på SO-undervisningen, och att lärarna är medvetna om det. Flera understryker dock, både i intervjuer och seminariediskussionen, att de inte ser sitt uppdrag som primärt inriktat på att få eleverna att klara de nationella proven. ”Då blir det ju inte fokus på kunskap”, säger en lärare. En kollega tillägger lite senare:

Jag känner att det lutar mer och mer åt det att man styr sin undervisning utifrån hur de här proven är utformade, och det är jag inte så säker på att det är det som är meningen från början. [...] Sen tycker jag inte i och för sig att de är helt ute och cyklar på nationella provet heller, så det är inte så att jag tycker att de är dåliga på något vis. Det de tar upp och det man borde kunna och så, men det är lite så där tycker jag ändå, att det ska bli så styrt. (Caroline)

Flera framför att den inspirerande och undervisningsutvecklande funktion som proven har, kan åstadkommas utan att det sker i form av obligatoriska nationella prov. Diagnostiskt material eller stödmaterial till undervisningen skulle kunna vara lika givande.

Den tyngsta kritiklinjen mot nationella prov i SO gäller *bedömningsarbetet*. Proven i SO framstår som mycket bedömningstunga. Anvisningarna är omfattande, vilket tar tid att sätta sig in i, och omfattningen till trots kvarstår alltid ett tolkningsutrymme som är svårt att komma ifrån:

Det är det som är mitt största aber när det gäller nationella provet. Det är inte att bedömningsanvisningarna kan vara tydliga eller otydliga. Det är att jag måste ju ändå tolka svaren. (Andreas)

Att anvisningarna samtidigt kan styra för mycket, och inte lämnar utrymme för flera sätt att tänka kan vara ett annat problem:

Ibland står det för lite i dem tycker jag. Eller det ger för lite utrymme för de elever som har tänkt lite annorlunda kanske. Så att det, det styr. Alltså man blir väldigt styrd i hur man ska rätta, och bedöma. Så kan jag känna. (Alva)

Bedömningsbördan upplevs som stor, och tolkningsutrymmet – eller den alltför styrande inriktningen på anvisningarna – upplevs alltså som svårhanterligt. Flera önskar därför central rättning (vilket i och för sig troligen skulle innebära en annan typ av frågor⁵). Andra pekar istället på att erfarenheterna av att arbeta med sambedömning, som flera skolor i mer eller mindre organiserad form gör, är positiv. Sambedömningen ses som en utvecklande fortbildning och kanske till och med ett av provens största värden. Samtidigt pekar flera också på att sambedömandet gör det än mer påtagligt hur svårt det är att nå total samsyn i bedömningen i en del fall – det framstår som närmast omöjligt att åstadkomma likvärdighet:

Vi har en skola och den ska vara likvärdig över hela landet. Så sitter vi och rättar. Helt olika här och så åker man 1-2 mil in i staden och så rättar de och tolkar helt annorlunda. (Andreas)

I några intervjuer, och också i seminariediskussionen, tangeras hur provresultat och betyg blivit ett konkurrensmedel på skolmarknaden. Frustrationen kan knytas till hur skoljämförelser och medial uppmärksamhet på diskrepanser mellan provresultat och betyg får så stor uppmärksamhet. Det bidrar till att *lärarna känner sig ifrågasatta*:

Lite grann fungerar som en kontroll av att läraren verkligen gör det de ska. Och det är inte så roligt, man får den känslan och inte har det förtroendet. (Cajsa)

Det där kan reta mig lite grann, därför att man säger ju från Skolverkets sida att man ska göra en samlad bedömning av nationella provet, men sen går man ändå ut med den här statistiken. Och det är sådant som tidningar tar upp, och så förstår inte folk riktigt hur det fungerar. Jag kan bli så irriterad på att det är så dubbla budskap på något vis, och återigen kan jag tycka då att man egentligen inte litar på våran bedömning. [...] Jag menar inte jag personligen, att någon hoppar på mig och säger att jag gör fel, men jag tycker att det allmänna samhällsläget gör att man känner att man gör fel hur fasen än man gör. (Caroline)

Jag tänker att det har blivit ett maktmedel, att bombardera oss med olika typer av och åtgärder som vi måste göra. [...] Du kan lita på mig att jag har läst läroplanen. Men nu måste vi redovisa det hela tiden, att vi verkligen inte fuskar. Men går du till någon läkare eller jurist, inte säger du att nu måste du visa Sveriges rikes lag. Varför du har gjort så här? Det är ingen som behöver dokumentera sin utbildning varje gång de säger någonting. Men nu ska vi liksom hela tiden göra det här. Och det tycker jag är helt onödigt. [...] Vi skulle kunna ägna oss åt viktigare saker med eleverna. Man skulle kunna använda tiden att försöka få folk att bli intresserade, genuint, att det är roligt att veta saker. (Anja)

Uppifrån-kontrollen behöver dock inte enbart vara begränsande för autonomin. Att proven och bedömningsanvisningar kan vara en tillgång i kommunikationen med elever, föräldrar och rektorer lyfts fram av några:

Det är väldigt bra att kunna använda till både elever och föräldrar som undrar om nivåskillnader, även ibland kollegor och rektorer också. När man hamnar där, så kan man hänvisa till det, ”titta så här”. (Calle)

Avslutande diskussion

Två huvudsakliga perspektiv framträder således i SO-lärarnas resonemang. Ett positivt som betonar att proven konkretiserar styrdokument och fungerar som bekräftelse på att lärarna gör rätt, och ett som problematiserar provens styrande inverkan på undervisningen. Viktigt att understryka är att det rör sig om två spår i resonemangen, och att flera lärares utsagor bär drag av båda.

Återvänder vi till styrningsprinciperna i figur 1 kan vi börja med att konstatera att införandet av NP i SO främst är ett uttryck för *styrning genom granskning*. Fokus ligger på att granska och kontrollera skolornas och lärarnas arbete genom elevernas provresultat, som också sätts i relation till betygen. Även om NP i SO inte innebär att undervisningen styrs direkt har införandet fått en tydligt styrande inverkan även här, vilket begränsar autonomin. Till detta kan läggas det anspråk på lärarnas tid som själva provgenomförandet innebär. Proven och resultaten blir en del av en villkorad legitimitet för lärarna.

Ur detta perspektiv är det inte märkligt att kritiska röster höjs om att staten visar misstro och ifrågasätter lärarnas omdömesförmåga. Det samhällsorienterande ämnesrådets bredd skapar osäkerhet, och proven är en mycket tids- och arbetskrävande uppgift. Bedömningsarbetet problematiseras, liksom svårigheten att åstadkomma likvärdighet. Oavsett hur omfattande bedömningsanvisningarna görs kommer alltid ett tolkningsutrymme att kvarstå när eleverna måste formulera egna svar. Det medför i sin tur att den jämförelse mellan provresultat och betyg, som ofta görs, kan kännas besvärligare i SO än i andra ämnen. Allt detta inverkar negativt på det vardagliga arbetet med elevernas lärande och styr lärarna mot ett prestationsinriktat sätt att förhålla sig på bekostnad av kvalitetsarbete inifrån. Lärarautonomin upplevs således ha minskat genom införandet av NP i SO. Kritiken kan tolkas som en önskan om att staten i högre grad skulle ägna sig åt *styrning genom bemyndigande*, där utgångspunkten är tilltro till lärarnas omdöme och förmåga.

Samtidigt finns en övervägande positiv syn på proven. Kärnan är att proven dels konkretiserar uppdraget och gynnar likvärdigheten (kvalitetssäkring uppifrån), dels att proven fungerar som individuell bekräftelse på att läraren gjort rätt. Tilltron till staten är mycket stark, och självtilltron framstår som svag. Detta är sannolikt grunden till att de flesta lärarna – trots att de också framför kritik – ändå är positiva till att ha SO-proven kvar. *Styrning genom granskning* är alltså möjlig när lärarkåren har ett tilltrobaserat förhållningssätt till staten, samtidigt som självtilltron sviktar. I en sådan situation blir det närmast logiskt att inta en slags byråkratisk hållning till sin yrkesutövning med fokus på att göra rätt. Kanske är det också därför förhållandevis få kritiska reflektioner görs om huruvida det alls är bra att ämnesrådets uppdrag preciseras närmare – i styrdokument eller genom proven. Yrkeskårens eget omdöme förefaller inte betraktas som tillräckligt. Här kan reformintensiteten i den svenska skolan uppmärksammas. I en jämförande studie beskrivs hur den svenska lärarkåren till följd av det ständiga reformerandet befinner sig i en

situation av ständig instabilitet, som gör att lärarna hela tiden hamnar ”in a position of constant novice status” (Wermke 2013, s 118).⁶

Sammantaget framträder bilden av en semi-profession med begränsad trygghet och tilltro till det egna omdömet, men där en strävan efter autonomi och diskretion också är närvarande. Tilltron till staten är emellertid stark. Kärnämnen matematik, svenska och engelska har en lång tradition av nationella prov, och att inkluderas bland dessa ämnen kan ses som ett kvitto på SO-områdets vikt. Det bidrar kanske ytterligare till att lärarna finner sig i att arbeta med kontrollinriktade och arbetskrävande uppgifter som NP. Provens konkretiserande och bekräftande funktioner uppskattas, vilket å ena sidan kan tolkas som en slags rationalisering av att underställa sig kontroll och inta ett byråkratiskt förhållningssätt till läraryrket. Å den andra kan bekräftelsen stärka den kollegiala tryggheten i yrkesrollen. I den riktningen talar också att flera lärare lyfter fram att sambedömning och gemensam diskussion – som blivit en följd av proven på flera håll – inneburit kompetensutveckling. Detta kan också förstås som en strävan efter att utveckla professionens kollegiala kvalitetsarbete.

NP i SO infördes genom ett regeringsbeslut 2011 (Regeringsbeslut U2011/6543/S), utan föregående förarbeten. Beslutet innehåller ingen argumentation om varför proven införs, eller kring eventuella utmaningar.⁷ Denna typ av resonemang återfinns emellertid i en utredning från 1961. I ett avsnitt om betyg konstateras att standardiserade prov och normalfördelningsbaserad betygsättning, har bidragit till mer enhetlig betygsättning i folkskolan. Några undantag lyfts emellertid fram, bland annat orienteringsämnena, som i mindre grad följer normalfördelningen. Ett skäl till detta sägs vara att standardprov inte genomförs i dessa ämnen.

Det har ansetts olämpligt med standardprov i dessa ämnen med hänsyn till att sådana prov kan tänkas få bl.a. en för dessa ämnen icke önskvärd likriktande inverkan på undervisningen och dess uppläggning. Särskilt i orienteringsämnena är det viktigt, att läraren känner stor frihet vid planering och genomförande av undervisningen och uppmuntras att utveckla elevernas förmåga att använda materialet, att överblicka sammanhangen och att söka sig fram till kunskaper (SOU 1961:30, s 273).

I denna utredning ses nationella prov således varken som önskvärt eller lämpligt i orienteringsämnena. Tvärtom betonas att stor frihet att utforma undervisningen måste finnas. Citatet andas en given legitimitet för lärarna.

Detta är en påtaglig skillnad jämfört med den form av villkorad legitimitet som den utbyggda granskningsverksamheten, inklusive NP,

kan sägas ge upphov till. Så länge den statliga styrningen andas misstro och fokuserar på granskning och kontroll av output, är det närmast omöjligt att nå den (professionella) status som är ett framträdande tema i den aktuella diskussionen om läraryrket. Reformen om lärarlegitimation och lönesatsningar förmår inte åstadkomma den höjda "status för läraryrket" som ofta efterfrågas. Den måste förenas med att staten tydligt bemyndigar och signalerar tilltro till lärarkåren. NP verkar inte i den riktningen, utan underminerar snarast professionen och skapar osäkerhet. Likaså krävs att lärarkåren stärker det kollegiala greppet om sin yrkesutövning, och i så måtto också intar en mer självständig hållning till staten. Så länge tilltron till staten är så stark, kan staten fortsätta att bygga ut gransknings- och kontrollsystemen och förlita sig på att lärarna anpassar sig till dem.

Frågan måste också sättas in i ett större sammanhang. Kommunalisering- och marknadsiseringsreformerna har byggt in konkurrens och olikheter i det svenska skolsystemet, som behöver åtgärdas om skolan ska vara likvärdig. Så här långt har åtgärderna inte gått ut på att ifrågasätta reformerna, utan på att bygga upp nya granskningsinstrument (Hudson 2007, Mickwitz 2015). Lärarna värnar likvärdigheten och ställer sig i hög grad tämligen oproblematiserat bakom tanken på att granskning och kontroll av output kan åstadkomma detta. Här kan den svenska lärarkårens individorienterade identitet (Helgøy & Homme 2007), och en försvagad kollektiv motståndspotential, åter uppmärksammas, tillsammans med lärarnas starka tillit till staten (jfr Wermke 2012).

För att förstå lärarnas något motsägelsefulla förhållningssätt till nationella prov i SO är det nödvändigt att uppmärksamma hur olika aspekter interagerar. Artikelns huvudsakliga bidrag är att visa hur övergripande styrningsprinciper och skolreformer samspelar i den svenska skolkontexten, och hur det får betydelse för lärarnas förhållningssätt och professionella status. Tilltro är en mycket central dimension, vars betydelse kan illustreras genom en metafor. Lärarna i studien balanserar på en gungbräda. På ena sidan föreligger professionell status, byggd kring en given legitimitet, autonomi och trygghet i yrkesutövningen. Det är där flera lärare helst vill befinna sig. Det förutsätter dels en kollektiv identitet och självtilltro, dels ett tydligt bemyndigande från staten genom visad tilltro till lärarnas omdöme. På den andra sidan har lärarna en semi-professionell status, som bygger på en villkorad legitimitet och granskning uppifrån. Läraryrket blir här delvis prestationsinriktat och byråkratiserat. Om staten befinner sig på denna sida, och ger uttryck för ett slags misstrobaserat förhållningssätt till lärarkåren, tippas brädan häråt. När lärarkårens tilltro till staten samtidigt kvarstår orubbad, slår brädan definitivt över åt detta håll och avståndet till den så eftertraktade professionella statusen ökar.

Noter

1. Studier i socialt arbete påvisar något liknande. Resultat från utvärderingar används sällan, trots att de är prioriterade. Utvärderingar förefaller ha blivit en rituell verksamhet som inte nyttjas för att förbättra verksamheterna eller öka kunskaperna. Olsson och Petersén skriver att "the only people who seem to use the evaluations to any further extent are the evaluators themselves" (Petersén, A.C. & Olsson, J.I. 2014).
2. Skolans organisationsform och grad av marknadisering i den lokala kontexten har viss betydelse för vilka förhållningssätt som intas, visar Fredriksson. Exempelvis medför hög grad av marknadsorganisering lägre grad av professionellt förhållningssätt. Det finns också tecken på att kvinnor och lärare med kortare yrkeserfarenhet är mest byråkratiskt orienterade. Inga ämnesskillnader framträder dock (Fredriksson 2010: 155f.).
3. Styrningsprinciperna rör skolområdet. Samma logik skulle dock även kunna tillämpas på andra yrken/professioner verksamma på områden som är centrala för en stat.
4. Intervjutranskriberingarna kodades i NVivo, vilket bland annat gör det möjligt att välja ut vissa lärares perspektiv och att söka efter vissa teman. All kodning av utsagor i NVivo har för SO-lärarnas del gjorts av Cecilia Arensmeier.
5. En lärare menar t.ex. att det då sannolikt blir en annan typ av frågor, som kan rättas av en dator: "Skolinspektionen vill inte sitta där och tolka hej vilt".
6. Den tyska lärarkåren framstår som motsats som en "strong profession" (Wermke 2013, s 118).
7. Vid en förfrågan om beslutsunderlag, riktad till Utbildningsdepartementet, fick vi ett regeringsbeslut där följande formulering ingår: "Skolverket har också i uppdrag att ansvara för och förbereda införandet av nationella prov i SO-ämnena och NO-ämnena i årskurs 6 samt SO-ämnena i årskurs 9. Proven införs 2014. En obligatorisk utprovning av proven genomförs under 2013" (Regeringsbeslut U2011/6543/S). Under rubriken "Skälen för regeringens beslut" finns endast allmänna resonemang om att NP kan stärka likvärdigheten och innebära tidig elevuppföljning. Ingen särskild argumentation kring SO eller NO som ämnesområden ingår.

Referenser

Arensmeier, Cecilia; Bonnevier, Jenny; Borgström, Eric; Lennqvist Lindén, Ann-Sofie; Lundahl, Christian; Nilsson, Per; Sundberg, Bodil; Sundhäll, Marcus; Wetterstrand, Frida & Yassin, Daroon (2016): *De nationella proven och deras effekter i årskurs 6 och 9: en intervjustudie med elever, lärare och skolledare*. Stockholm: Skolverket.

- Bouckaert, Geert (2012): Trust and public administration. *Administration*, 60(1): 91-115.
- Brante, Thomas (1987): Sociologiska föreställningar om professioner. I Ulla Bergryd, red: *Den sociologiska fantasin*, s 124-154. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Brante, Thomas (2014): *Den professionella logiken: hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapsambället*. Stockholm: Liber.
- Brante, Thomas; Johnsson, Eva; Olofsson Gunnar & Svensson, Lennart G (2015): *Professionerna i kunskapsambället. En jämförande studie av svenska professioner*. Stockholm: Liber.
- Bryman, Alan (2011): *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber.
- Burrage, Michael; Jarausch, Konrad & Siegrist, Hannes (1990): An actor-based framework for the study of the professions. I Michael Burrage & Rolf Torstendahl, red: *Professions in Theory and History: Rethinking the Study of the Professions*, s 203-225. London: Sage Publications.
- Christensen, Tom & Laegreid, Per (2007): *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Burlington, VT: Ashgate.
- Edling, Silvia (2015): Between curriculum complexity and stereotypes: exploring stereotypes of teachers and education in media as a question of structural violence. *Journal of Curriculum Studies*, 47(3), 399-415.
- Ek, Emma (2012): *De granskade: om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Englund, Tomas & Quennerstedt, Ann, red (2008): *Vadå likvärdighet? Studier i utbildningspolitisk språkanvändning*. Göteborg: Daidalos.
- Eriksson-Zetterquist, Ulla & Ahrne, Göran (2015): Intervjuer. I Peter Svensson & Göran Ahrne, red: *Handbok i kvalitativa metoder*, s 34-54. Stockholm: Liber.
- Evetts, Julia. (2006): Short note: the sociology of professional groups: New directions. *Current Sociology*, 54(1), 133-143.
- Fredriksson, Anders (2010): *Marknaden och lärarna: hur organiseringen av skolan påverkar lärares offentliga tjänstemannaskap*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Frostenson, Magnus (2012): Lärarnas avprofessionalisering och autonomins mångtydighet. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 14(2), 49-78.

- Haque, Shamsul M. (1999): Ethical tensions in public governance: Critical impacts on theorybuilding. *Administrative Theory & Praxis*, 21(4), 468-473.
- Helgøy, Ingrid, & Homme, Anne (2007): Towards a new professionalism in school? A comparative study of teacher autonomy in Norway and Sweden. *European Educational Research Journal*, 6(3), 232-249.
- Hellberg, Inga (1991): *Professionalisering och modernisering: en studie av nordiska akademiker i offentlig tjänst*. Stockholm: Brevskolan.
- Hood, Christopher & Dixon, Ruth (2015): What we have to show for 30 years of new public management: Higher costs, more complaints. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 28(3), 265-267.
- Hopmann, Stefan Thomas (2003): On the evaluation of curriculum reforms. *Journal of Curriculum Studies*, 35(4), 459-478.
- Hudson, Christine (2007): Governing the governance of education: the state strikes back? *European Educational Research Journal*, 6(3), 266-282.
- Jarl, Maria & Rönnberg, Linda (2015): *Skolpolitik: Från riksdagshus till klassrum*. Stockholm: Liber.
- Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend (2009): *Den kvalitativa forskningsintervjun* (2 ed.). Lund: Studentlitteratur.
- Lennqvist Lindén, Ann-Sofie (2010): *Att lägga politiken tillrätta: Kommunala chefers professionalisering*. Örebro: Örebro universitet.
- Lilja, Peter (2011): Lärarlegitimation – professionalisering med förhinder? *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 17(4), 29-42.
- Lindblad, Sverker (2006). Läraryrke under omstrukturering. I Ann-Kristin Boström & Birgitta Lidholt, red: *Lärares arbete : pedagogikforskare reflekterar utifrån olika perspektiv*, s 115-122. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling.
- Lundström, Ulf (2017): Att mäta det vi värderar eller värdera det vi kan mäta? Resultatindikatorer som grund för skolval. *Utbildning & Demokrati– tidskrift för didaktik och utbildningspolitik*, 26(1), 43-66.
- Mickwitz, Larissa (2015a): *En reformerad lärare: Konstruktionen av en professionell och betygssättande lärare i skolpolitik och skolpraktik*. Stockholm: Institutionen för pedagogik och didaktik, Stockholms universitet.
- Mickwitz, Larissa (2015b): Den professionella lärarens möjlighetsvillkor. *Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik*, 24(2), 33-54.

- Montin, Stig (2015): Från tilltrobaserad till misstroberad styrning : relationen mellan stat och kommun och styrning av äldreomsorg. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 92(1), 58-75.
- Morgan, David L. (1997): *Focus Groups as Qualitative Research*. Thousand Oaks, London & New Delhi: Sage Publications.
- Nordin, Andreas (2014): Crisis as a discursive legitimation strategy in educational reforms: A critical policy analysis. *Education Inquiry*, 5(1), 109-126.
- Nordin, Andreas (2016): Teacher professionalism beyond numbers: A communicative orientation. *Policy Futures in Education*, 14(6), 830-845.
- Petersén, Anna Charlotta & Olsson, Jan Ingvar (2014): An evaluation paradox in social work? An empirical study of evaluation use in connection with temporary programmes in Swedish social work. *European Journal of Social Work*, 17(2), 175-191.
- Pierre, Jon (2009): Tre myter om governance. I Gun Hedlund & Stig Montin, red: *Governance på svenska*, s 37-56. Stockholm: Santérus Academic Press
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2011): *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the New-Weberian State*. Third edition. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael (1997): *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael (2000): The audit society: Second thoughts. *International Journal of Auditing*, 4(1), 111-119.
- Regeringsbeslut U2011/6543/S, *Uppdrag om nationella prov*.
- Rennstam, Jens & Wästerfors, David (2015): Att analysera kvalitativt material. I Göran Ahrne & Peter Svensson red: *Handbok i kvalitativa metoder*, s 220-236. Stockholm: Liber.
- Rhodes, Roderick Arthur William (1997): *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press, Buckingham
- Sannerstedt, Anders (1984): Statsvetenskap, socialt arbete och implementering av socialtjänstreformen. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 87(3).
- Sarfatti Larson, Magali (1990): In the matter of experts and professionals, or how impossible it is to leave nothing unsaid. I Michael Burrage & Rolf Torstendahl, red: *The Formation of Professions: Knowledge, State and Strategy*, s 24-50. London: Sage.
- Sjöberg, Lena (2010): Lärarprofessionalism på glid: performativ förskjutning av statlig och lärarfacklig utbildningspolicy. *Pedagogisk forskning i Sverige*, 15(1), 18-32.

- SOU 1961:30. *Grundskolan: betänkande angivet av 1957 års skolberedning, IV.* (1961). Stockholm: Ecklesiastikdepartementet.
- Stenlås, Niklas (2011): Läraryrket mellan autonomi och statliga reformideologier. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 17(4), 11-27.
- Svensson, Lennart G. (2010): Professions, organizations, collegiality and accountability i Lennart G. Svensson & Julia Evetts, red: *Sociology of Professions: Continental and Anglo-Saxon Traditions*. Göteborg: Daidalos.
- Svensson, Lennart G. (2011): Inledning till studier av professioner och professionellt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 18(4), 254-267.
- Wermke, Wieland (2012): A question of trustworthiness? Teachers' perception of knowledge sources in the continuing professional development marketplace in Germany and Sweden. *Teaching and Teacher Education*, 28(2012), 618-627.
- Wermke, Wieland (2013): *Development and Autonomy: Conceptualising Teachers' Continuing Professional Development in Different National Contexts*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Wermke, Wieland & Höstfält, Gabriella (2014): Contextualizing teacher autonomy in time and space: a model for comparing various forms of governing the teaching profession. *Journal of Curriculum Studies*, 46(1), 58-80.
- Wibeck, Victoria (2010): *Fokusgrupper: om fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.
- Wiklund, Matilda (2006): *Kunskapens fanbärare. Den goda läraren som diskursiv konstruktion på en mediearena*. Örebro: Örebro Studies in Education 17.