

Styrning, barndom och skola

Pauline Stoltz

Abstract: In this article I use current trends in government and childhood research to raise questions concerning the link between the contemporary government of Swedish education and deficiencies in children's right to equal education. Changes in ideas on political government, including an increased focus on notions of "governance" and "governmentality" can be observed in Swedish education politics, as well as changes in ideas on the position of children in welfare states and on children as citizen-beings and citizen-becomings. Against the background of these developments I conclude that when the government of children and the increasing transgression of the borders of the field of education are discussed we should beware to take into consideration that too much of a focus on *the form* of education policies is referring the *content* of these policies to the background. In opposition to this I argue that if we want to come up with well-balanced solutions to the problems facing us in society today, we need *both* issues of form as well as content on the political agenda. Given current trends, I argue that there is a strong need to discuss notions of freedom, equality and responsibility in relation to the government of children and education.

Key words: children, childhood, citizenship, government, governance, governmentality, welfare states

Pauline Stoltz, FD (PhD)

Inledning

Barn i Malmö och deras skolgång har på sistone fått mycket uppmärksamhet i media: nedläggningen av Hermodsdalsskolan under år 2006 eller reality-tv om klass 9A på "en av landets tio sämsta skolor" två år senare är bara två exempel i raden. Mycket av uppmärksamheten kretsar kring frågor om mångkulturalism (och vad det innebär) och om skillnader i villkor för olika grupper av barn och föräldrar i samhället. Skolans roll som ett instrument för social förändring är därmed i blickfånget, inklusive de förutsättningar som behöver uppfyllas för att skolan ska kunna spela denna roll. Inspektionsrapporten från Skolverket om utbildningar i Malmö kommun väckte 2006 också mycket uppmärksamhet och visade att det finns ytterligheter i såväl resultat som förutsättningar vad gäller skolverksamheten i kommunen (Inspektionsrapport från Skolverket 2006:22, utbildningsinspektion i Malmö kommun). Detta trots att det både står i Skollagen och i FN:s konvention om barnets rättigheter att barn har rätt till en likvärdig utbildning (se även Wigerfelt, 2009; Englund & Quennerstedt, 2008). Frågan är vad det är som är fel med

skolverksamheten i Malmö? Ett begrepp som blir centralt i detta sammanhang är ”styrning”. Är det något fel på styrningen av skolorna i Malmö?

Idag får frågor om styrningen av skolan också mycket uppmärksamhet i media och då behöver man inte begränsa sig till Malmö. Ordföranden för Lärarnas Riksförbund, Metta Fjellkner, hävdar till exempel i en debattartikel i Dagens Nyheter (13 maj 2008), att den så kallade kommunaliseringen av den svenska skolan 1991 var ett stort misstag. Hon säger i denna artikel att skolan idag är mindre likvärdig än före kommunaliseringen, och för att garantera en nationell likvärdighet bör regeringen tillsätta en utredning med uppdrag att granska vilka effekter som kommunaliseringen och friskolereformen förde med sig. Denna utredning bör sedan lägga förslag på ett återförande av huvudmannaskapet över den kommunala skolan till staten och med förslag på ett statligt finansieringssystem för fristående skolor. Lärarnas status har också sänkts och andelen obehöriga som undervisar har ökat markant sedan kommunaliseringen och friskolereformen. Under nuvarande huvudmannaskap går det enligt Fjellkner inte att locka de bästa studenterna till läraryrket.

Ovanstående antyder att den offentliga debatten om den svenska skolan idag handlar om problem med skillnader mellan barn, mellan lärare och mellan skolor, och därmed om likvärdighet inom utbildningsverksamheten, men också om själva styrningen av skolan. Skillnader av olika slag och styrningen sätts dessutom i allt högre grad i ett internationellt jämförande perspektiv, vilket framgår av den massmediala uppmärksamheten kring studier såsom PISA och TIMSS. Denna bild bekräftas vid en snabb översyn av de rapporter som Skolverket har publicerat på senare år och som behandlar samma teman. (Se Skolverkets rapporter 2003-2008)

I nedanstående artikel kommer jag att med hjälp av aktuell styrnings- och barndomsforskning väcka frågor om sambandet mellan den nuvarande styrningen av skolan och brister i barns rätt till en likvärdig utbildning. Det finns i mina ögon två forskningsteman som är av intresse för den som vill diskutera styrning och barns rätt till en likvärdig utbildning. Den *ena* behandlas av styrningsforskare (Rose et al, 2006; Dean, 1999; Hall och Löfgren, 2006) och berör förändringar i synen på politisk styrning, med ett större fokus på begrepp som ”governance” och ”governmentality”, och den *andra* behandlas av barndomsforskare och välfärdsstatsforskare och innebär förändringar i synen på barns positioner inom välfärdsstater och betoningen på barn som nuvarande och framtida medborgare (Lister, 2006a, 2006b; Halldén, 2007). I kombination med varandra väcker dessa teman frågor kring hur man inom skolpolitiska sammanhang idag diskuterar (eller undviker att diskutera) var balansen går mellan individuell frihet och social jämställdhet och hur begreppet ”ansvar” kommer in i skolpolitiska sammanhang. Dessa frågor kan vara viktiga att ställa i Malmö (och Sverige) idag.

Artikeln skrivs inom ramen för det VR finansierade forskningsprojektet om "Mångkontextuell barndom", som utgår från situationen i Malmö. Den empiriska bakgrunden i mitt resonemang kommer därför främst att hämtas från övriga studier inom ramen för projektet. Jag kommer, också som ett led i projektet, att lägga särskild vikt vid problem med gränsöverskridanden mellan skola, hem och fritid och vid intersektionella frågor om maktskillnader mellan olika grupper av barn på grund av kategorier som 'ras'/etnicitet, kön och klass.

Styrning

Vi kan börja med en översikt över aktuell styrningsforskning och de trender som urskiljs inom ramen för denna forskning. Efter en allmän introduktion av begreppet "styrning" och av olika styrningsformer tänker jag i nästa avsnitt därför fortsätta med att presentera begreppen "governance" och "governmentality". Dessa begrepp har blivit mer och mer centrala inom styrningsforskningen och är tacksamma att använda för att belysa recenta utvecklingar inom styrningen av skolan.

"Styrning" är som sagt ett intressant begrepp. Det som alla som är upprörda över barns situation i Malmö skulle vilja ha är trots allt makten att *styra* "verkligheten" så att problemen löser sig. Nu kan styrning låta som ett mycket politiskt begrepp som enbart politiker och tjänstemän sysslar med, men enligt till exempel Hall & Löfgren (2006) relaterar "styrning" i dess mest generella betydelse till det mycket mänskliga fenomenet att man försöker påverka andra så att de beter sig såsom vi vill. Styrning handlar därmed om makt. Hall och Löfgrens definition av styrningsproblematik i moderna samhällen ligger också nära begreppet "makt" och säger att "styrning" handlar om hur jämförelsevis fria människor kan, bör och ska styras (Hall & Löfgren, 2006, ss. 10-11). "Makt" ser de, i efterföljd till Giddens, som förändringsförmåga. Detta är en förmåga som kan vara direkt eller indirekt. Den direkta makten utövas direkt över fysiska personers beteende, medan den indirekta skapar kontexter och förutsättningar för beteende, till exempel i form av resurser, lagar, organisationer, diskurser och definitioner (Hall & Löfgren 2006, s. 17).

Nackdelen med en sådan bred definition är naturligtvis att det inte blir särskilt fokuserat. Om styrning handlar om makt kan det förekomma var som helst och vem som helst kan vara inblandad. Givet att vi i början av artikeln talade om skolpolitiska frågor kan en smal fokus på *politisk* styrning vara ett logiskt alternativt steg.

Forskning om politisk styrning tar ofta sin utgångspunkt i organisationer och institutioner. Skolan är en politisk organisation och en offentlig verksamhet som i Sverige, precis som hos andra offentliga verksamheter i detta land, formellt styrs av staten. Detta sker via politiska beslut som fattas

demokratiskt i riksdag och av regering. För genomförandet av dessa beslut ansvarar sedan regeringskansliet, statlig förvaltning, kommuner och andra huvudmän och enskilda skolor med deras anställda. (Jarl et al, 2008, s. 25) Sedan är det klart att det kan fattas beslut som inte får något genomslag. Det såg vi redan i början av artikeln.

Styrningsforskare urskiljer också olika sätt att styra på. Jarl et al (2008, s. 25-26) skiljer t ex mellan *vad* staten styr och vilka *styrmedel* som används. Staten styr innehållet i verksamheten. Det är en direkt styrning där staten genom t ex läroplaner och kursplaner styr vad lärare ska undervisa om. Staten styr samtidigt också hur organisationen ska utformas. Det är ett indirekt sätt att styra. Det finns t ex regler för hur enskilda skolor ska vara organiserade. Enligt Jarl et al görs det inom styrningslitteraturen ibland en indelning i tre olika styrmedel som staten och kommuner kan använda när de styr: juridisk, ekonomisk och ideologisk styrning. Det sista innebär enligt dem en styrning av innehållet i verksamheten t ex genom att staten i ett målstyrt system formulerar mål vilka sedan styr innehållet i olika verksamheter. Det kan kombineras med icke-tvingande medel för påverkan som utbildning. Granskning av målpuppfyllelse är också ett sätt att ideologiskt styra över innehållet.

Här har vi alltså ett exempel på ett fokus som gör att vi har klart avgränsade individuella och kollektiva aktörer att förhålla oss till. Det handlar om politiker och tjänstemän i framförallt offentlig verksamhet (men det finns även privata skolor som måste förhålla sig till svensk och internationell juridisk reglering). Barn och föräldrar och även andra aktörer i samhället är med i bilden, men rätt mycket i bakgrunden i detta perspektiv.

För att få med andra aktörer i diskussionen igen kan vi gå tillbaka till Hall och Löfgren och deras analys av vad politisk styrning i praktiken handlar om. De använder sig av en abstraktionsstege i sin precisering av styrningsbegreppet (Hall & Löfgren, 2006, s. 17). Den är rätt bra att använda om man vill få grepp om hur och när olika aktörer kan komma in i bilden. På den *konkreta nivån* sker styrning i denna stege via detaljstyrning av myndigheter (t ex genom lagtillämpning, regleringsbrev) och medborgare (t ex genom lagar). På en *abstrakt nivå* utförs en generell styrning. Regering eller riksdag förbereder allmänna mål och värderingar som ska prägla ett verksamhetsområde, exempelvis skolan. På den *mest abstrakta nivån* finns sedan den diffusa styrningen som handlar om retorik, idéer och visioner. Denna kontrolleras inte alltid av beslutsfattare och kan också ha en otydlig avsändare.

Det som är intressant i denna abstraktionsstege är att vi nu kan lägga till den mest abstrakta nivån. Makt och styrning kommer här in på ett annat sätt än genom formella rättigheter och skyldigheter, lagar och förordningar, som formuleras, omformuleras och implementeras (eller inte) av politiker och tjänstemän. Här handlar det även om hur andra aktörer kan styra, genom

dessutom mindre handfasta saker än lagar eller mål (som i detta sammanhang kan betraktas som konkreta!).

Om man nu tänker sig att vi är intresserade av frågor om likvärdighet i utbildning, som är en rättighet som står formulerad i både Skollagen och andra juridiska regleringar, då är implementeringen av den lagen på den konkreta nivån i Malmö bristfällig enligt Skolverket. Den ovannämnda inspektionsrapporten visar dessutom att de barn som drabbas hårdast i detta sammanhang har till stor del utländsk bakgrund. På den mest abstrakta nivån kan det då bli intressant att till exempel studera idéer om jämställdhet och mångfald i samhället. Detta kan man förslagsvis göra genom att studera hur idéer om genus och etnicitet kommer till uttryck inom utbildningspolitiken och då undersöka olika offentliga handlingar som propositioner osv (t ex Boman, 2002; Englund & Quennerstedt, 2008) eller genom att studera hur genus och etnicitet kommer till uttryck inom skolböcker (t ex Eilard, 2009). I båda fallen handlar det om en form av styrning genom idéer som potentiellt *kan* ha direkta effekter på det som försiggår inom ett klassrum. Även om det kan vara svårt att utvärdera vad som är orsak och vad som är verkan ifall man skulle undersöka effekterna av en sådan styrning.

I båda fallen kan det också handla om att det förekommer *olika* idéer om till exempel jämställdhet eller mångfald samtidigt, i materialet som undersöks. Den idé som är 'förhärskande' i ett samhälle vid en given tidpunkt och som de flesta människor "på något sätt" ansluter sig till, har i och med det också mycket makt och inflytande i det samhället. Diskursanalyser kan vara tacksamma att använda sig av för att undersöka detta. (Se även Fairclough, 2003; Winther Jørgensen & Phillips, 2000; Bergström & Boréus, 2005)

Men problemet vid brist på en likvärdig utbildning är kanske inte alltid begränsat till det som försiggår *inom* en organisation som skolan: det kan likaväl handla om det som sker hemma eller på fritiden. Stora begrepp som strukturell diskriminering, brist på jämställdhet eller integration kan också komma till uttryck genom bostadssegregering och om det enbart bor rika överklassbarn i ett område, eller genom föräldrars arbetslöshet eller deras språkkunskaper. De sociala och ekonomiska villkor som barn möter i sin vardag påverkar deras skolgång och påverkar därmed också möjligheten till att skapa en likvärdig utbildning. (Se även Dahlstedt et al, 2008; Tallberg Broman m fl, 2002) Detta är förutsättningar som även lärare, skolor och kommuner behöver ta ställning till i sin planering av skolverksamheten. Då blir det intressant att fundera kring frågor om likvärdighet i förutsättningar och i resultat.

"Governance"

Ett begrepp som "governance" har blivit populär för att beskriva hur privata organisationer utanför den offentliga sektorn allt oftare inkluderas i politisk styrning. Om politisk styrning ("government") vanligtvis förknippas med en hierarkisk styrning inom en *vertikalt* integrerad, enhetlig statsorganisation (eller regional eller kommunal organisation), översätts begreppet "governance" ofta med "nätverksstyrning". Organisationer utanför staten inkluderas i styrningen, och kan även spela en huvudroll. Organisationer som styrs genom nätverk samordnar sitt handlande *horisontellt* genom koordinering, speciellt i form av nätverk (Hall & Löfgren, 2006, s. 85; Montin, 2004, s. 47). Denna horisontella koordinering är naturligtvis inget nytt fenomen, men termen "governance" är ny och fenomenet har på senare år i Sverige, liksom på andra håll i världen, blivit allt vanligare. I praktiken, på den konkreta nivån, kan man nuförtiden också känna igen styrningsformer som rör gränsöverskridanden mellan de sociala rum som skola, hem och fritid utgör och där idrottsföreningar (Peterson, 2009) idag spelar en mycket större roll i styrningen av skolan än för till exempel 25 år sedan.

Att *delegera* kan också sägas vara ett kännetecken av "governance", vilket gör det ännu mer intressant att ta upp detta begrepp i skolsammanhang. Det talas nämligen också mycket om effekterna av de omfattande reformerna som gjordes inom den svenska skolpolitiken under början av 1990-talet: den berömda/ökända decentraliseringen av skolan 1990 och 1991. Det som hände då var att man gick från en centralstyrd skola med statligt huvudmannaskap och detaljerad regelstyrning till ett decentraliserat system med mål- och resultatstyrning (Se även Quennerstedt, 2008).

Ytterligare ett kännetecken av "governance" är förkärleken för en styrningsideologi som kallas för *New Public Management (NPM)*. Kärnan i New Public Management är antagandet om att en marknad och konkurrens leder till ökad effektivitet och kvalitet och att enskilda aktörer (medborgare, politiker) är rationella i betydelsen att de i första hand ser till sitt egenintresse. I stället för regelstyrning och en kontroll av att processen går rätt till, står kontrollen av effektivitet och kvalitet därmed i centrum av styrningen, t ex genom jämförande studier ("benchmarking") (Se även Montin, 2004, ss. 111-112; Hall & Löfgren, 2006, s 96). Förändringsarbetet i kommuner under 1990-talet, inklusive decentraliseringen av skolverksamheten, handlade också om NPM och om en betoning på medborgaren - främst föräldern - som kund, om marknadsefterlikning, affärsmässighet och privatisering.

Man skulle kunna säga att styrningen av skolverksamheten i och med 1990-talets reformer blev mindre klar och tydlig. Det finns till exempel inte längre en avgränsad aktör som styr den svenska skolan. Om man tänker sig att man kan både urskilja drag av mål- och resultat styrning i traditionell hierarkisk bemärkelse och då känna igen statens roll i detta, så finns det också

drag av horisontell "governance" i dagens system. Styrningen är trots allt indirekt, förutom när det gäller den formella kontroll som Skolverket utför. Och staten är inte ensam ansvarig: kommunerna har det ekonomiska ansvaret. Staten förväntas också interagera på jämbördig basis med dessa relativt självständiga lokala aktörer (Hall & Löfgren, 2006, s. 91). Man kan idag också se en stor variation i hur skolor ser ut i olika kommuner, vilket skiljer sig från tiden när skolpolitiken var centraliserad och regelstyrd (Pierre, 2008, s. 9).

Hur "governance" kan se ut i praktiken kan illustreras med ett exempel hämtat från studier av Peterson (2009). Han har studerat det så kallade "Handslagsprojektet". Den socialdemokratiska regeringen gav år 2003 en av landets största och mest aktiva folkrörelser, Riksidrottsförbundet, en stor summa pengar för satsningar på idrottens barn- och ungdomsverksamhet. Avsikten var bland annat att uppmuntra idrottsföreningar att i nära samarbete med skolor utveckla metoder som lockar alla elever till fysisk aktivitet. Det var så att säga ett handslag mellan dessa parter, där man strävade efter samma mål: att få fler fysiskt aktiva barn och ungdomar. Många projekt har aktiviteter som ligger i direkt anslutning till, alltså före eller efter, skoltid. Men det finns även projekt som sker under skoltid. Och då börjar märkliga saker hända. Antalet idrottstimmar har nämligen minskat under början av detta sekel, på grund av ekonomiska besparingar som många kommuner har varit tvungna att göra. Detta fångas nu upp av projekt under ledning av idrottsföreningar, där tränare utan den pedagogiska bakgrunden som idrottslärare har, tar ansvar för undervisningen.

Det finns ett antal saker man kan observera här i relation till diskussionen om "governance". Dels handlar detta exempel alltså om en form av *styrning genom nätverk* där Riksidrottsförbundet och staten, idrottsföreningar och kommuner, tillsammans tar ansvar för idrottsundervisningen i skolan. Denna styrning handlar om en form av *delegering* av det ekonomiska ansvaret för bland annat idrottsverksamheten från staten till kommunerna, vilket ledde till besparingar på ett nationellt plan. Men där det paradoxala är att staten, trots denna delegering genom "omvägar" ändå har en indirekt ekonomisk och pedagogisk styrning. Kommunerna har i de flesta fall nästan samtliga inte haft någonting emot denna arbetsgång. *Konsensusen* kring detta har därmed varit stor. Och det är också ett klassiskt kännetecken av "governance": genom att "få med alla relevanta aktörer" i händelseförloppet och genom att göra många ansvariga, får man ett underlag för konsensus som underlättar effektiviteten i styrningen (se även Peterson, 2009; Hall & Löfgren 2006, s. 96).

Även om "governance" är ett begrepp som är tacksamt att använda för att förklara vad som sker inom skolpolitiken idag medför fenomenet också ett antal problem. Genom att fler aktörer är inblandade är *ansvarsfördelningen* ibland ogenomskinlig och oklar (Montin, 2004, ss. 60-61). Är det i ex-

emplet ovan till exempel idrottsföreningen eller skolan som är ansvariga för det pedagogiska innehållet i skolan? (Peterson, 2009) Kommuner har inte någon skyldighet att återrapporera vad ett partnerskap eller nätverk kommit överens om. Förankring i den egna kommunen och det egna partiet kan därmed vara bristfällig. Det gör i sin tur att det ur demokratisk synvinkel blir problem med den politiska *ansvarsutkrävningen*. Montin framhåller dessutom oklarheter kring vad eller vilka som parterna representerar. Observationen att frivilligorganisationer blir delansvariga för välfärdsproduktionen gör dessutom att dessa tenderar till att bli en del av den kommunala förvaltningen på ett sätt som gör dem mindre oberoende (Montin, 2004 ss. 60-61).

Detta leder till problem: om alla är inblandade (nätverk) och överens (konsensus); om politiskt ansvar är svårt att identifiera och det konkreta ansvaret för vardagspolitiken förflyttas från politiker till anställda, då kan det leda till *en brist på politisering* (se även Montin, 2004, s. 103; Hall & Löfgren, 2006, s. 88). Förtroendevaldas roll som ansvariga för den löpande verksamheten får inte reducera den förtroendevalda till beställare av tjänster (Montin, 2004, s. 116).

New Public Management kan också leda till problem. Det kan vara bra med en fokus på effektivitet och kvalitet men en betoning på medborgaren som kund, som mottagare eller köpare av omsorg och annat, tar bort uppmärksamheten från medborgaren som skapare av idéer om resursfördelning påpekar Montin. Marknadifiering kolliderar med helhetssyn och samverkan, vilket är vägledande för en del professioner. Privatisering kolliderar med offentlighetsprincipen och på krav på insyn över hur offentliga medel används (Montin, 2004, s 116). En brist på politisering leder alltså till "ett demokratiskt underskott".

Det som gör politiska organisationer till just "politiska" handlar enligt Mouffe (1993, 2005, 1999) och Schmitt (1987) om att man inom dessa organisationer *inte* är överens och att man behöver lösa att man inte är det. För att det politiska som *fenomen* ska bli synligt behöver det så att säga finnas ett moment av strid närvarande. Man behöver en motsättning, en antagonism. Finns inte denna strid och denna distinktion mellan "vänner" och "fiender" då har man inte någonting "politisk".

En brist på politisering och på diskussion, är allvarlig i en politisk organisation som en demokratisk stat. Oavsett om denna brist på politisering identifieras inom en hierarkisk form av styrning eller inom en så kallat "platt" organisation eller ett nätverk. En sådan brist har också en benägenhet att gynna status quo förhållanden och detta gynnar i sin tur de individer och grupper som redan har makt, framför dem som saknar makt. Mot bakgrund av ett sådant resonemang kan det vara viktigt att väcka frågor kring det empiriska sambandet mellan den nuvarande styrningen av skolan och observerade problem med barns rätt till en likvärdig utbildning. Det väcker också frågor kring hur dessa observationer kan relateras till politisk filosofiska be-

grepp som frihet och jämställdhet. Vilka värden är viktiga att fokusera på i styrningen av skolan och vilka följder har våra val av värden för olika grupper i samhället? Innan vi fortsätter diskutera frågor om frihet och jämställdhet i relation till olika grupper av barn i samhället, låt mig först säga ett par ord om ett annat styrningsbegrepp: "governmentality".

"Governmentality"

"Governmentality" är ett styrningsbegrepp som introducerades av Foucault och som senare av andra forskare utvecklades till teorier om fenomenet. Det engelska "governmentality" kan översättas med det svenska "styrningsteknologi" och behandlar frågan om hur vi tänker om styrning. Vilken teknik för styrning kan urskiljas (Dean, 1999)?

Vi får därmed en fokus på styrningstekniken *som sådan*, snarare än på styrningens egentliga innehåll. Nätverket *som sådan* blir intressant, snarare än dess innehåll. "Governance" innebär då en teknologi som handlar om att med hjälp av partnerskap, nätverk och andra instrument skapa en *god* form av styrning ("good governance") snarare än att skapa ett konkret styrningsinnehåll. Man skulle kunna säga att "governance" blir i "governmentality" synsättet en diskurs *om* styrning. (Se Hall & Löfgren, 2006, ss. 105-106; Dean, 1999) Det handlar om en fokus på formen för styrningen snarare än dess innehåll.

Den mest abstrakta formen av styrning kunde handla om retorik, idéer och visioner. Enligt forskare som Dean (1999, s. 33) finns det en tanke, ett utopiskt mål, med varje form av styrning, som är viktigt att få grepp om. Rose har inom ramen för styrningsteknologiforskningen påpekat att idéer om och konstruktionen av så kallade "självreglerande subjekt" är central inom dagens liberala styrningsteknologi (Rose m fl, 2006). Anledningen att governmentality-forskare kallar dessa specifika styrningsteknologier för liberala har att göra med synen på *individen* som träder fram i idéerna kring det självreglerande subjektet. Detta subjekt kan nämligen både vara kollektivt och individuellt. Individer ska helst själva, av egen kraft, vilja ta initiativ och inte ligga samhället till last. Individualisering ('friheten' till livslångt lärande och val av välfärdstjänster som "konsument" och "kund" osv) är i denna syn kontrollmaktens främsta resurs. Individen som förändringsbenägen "entrepreneur of him/herself" får ansvaret att ständigt utveckla sig själv och transformera sig själv (Hall & Löfgren, 2006, s 187). Individer ska också anpassa sig till den liberala styrningsteknologin. Friheten att bete sig hur man vill är därmed begränsat i denna specifika form av styrning.

Vi kan ta Individuella utvecklingsplaner som ett exempel på både "governance" och "governmentality". När dessa introducerades var en av tankarna med dessa planer bland annat att det skulle öka barnets och vårdnadshavarnas inflytande över barnets utveckling på skolan. Det utgör därmed så

att säga ett bra exempel på "governance" genom förekomsten av ett horisontellt nätverk med parter utanför den offentliga skolan och inriktat på konsensus. När det kommer till kritan visar det sig däremot att lärare och konsulter tycks ha makten och tolkningsföreträdet och att elever och vårdnadshavare tycks ha lågt inflytande över de individuella utvecklingsplanerna. (Se även Vallberg Roth, 2009) Det blir därmed på sätt och vis i praktiken en oklar ansvarsfördelning, som man skulle kunna säga gynnar de redan mäktiga, lärarna.

En analys av ifyllda planer visar också en tendens inom vilken individuella utvecklingsplaner snarast fungerar som individorienterade normalplaner inom vilka barn formas till självreglerande ansvarstagande individer. (Vallberg Roth, 2009) Här kommer "governmentality" in i bilden. Barn och deras föräldrar och deras relation till det 'normala' står så att säga i fokus.

Om ett *kollektivt* subjekt (alltså inget individuellt) som till exempel en kommun blir ett ekonomiskt ansvarigt subjekt, en resultatenhet, blir den självreglerande. Ekonomin inom kommunen måste då gå ihop och kommunen måste själv reglera så att den verkligen gör det. Då börjar kommunen också bete sig därefter. Detta är märkbart även inom styrningen av utbildningsverksamheten.

Sammanfattningsvis har styrningsforskare observerat en förändrad syn på politisk styrning som även går att känna igen inom ramen för den politiska styrningen av svensk skolpolitik. Begrepp som "governance" och "governmentality" är användbara för att beskriva dessa förändringar. Med hjälp av den kritiska diskussionen kring dessa begrepp går det att väcka frågor kring problem med en för stor fokusering vid formen för styrning ("good governance" och konstruktionen av självreglerande ansvarstagande subjekt) och problem med en för stor brist på politisering, på frågor om makt och demokrati. Tar man denna kritik på styrning på allvar väcker det dessutom farhågor för effekterna av denna utveckling för barn som tillhör marginaliserade grupper i samhället.

Barn och barndom – styrning och synsätt

Det finns ett antal begrepp inom barndomsforskning som är intressanta att lyfta fram mot bakgrund av det gränsöverskridandet av skolans verksamhet som försiggår i Malmö och övriga Sverige. Jag tänker framförallt på *barnperspektiv* och på begreppen *being* och *becoming*. Dessa begrepp underlättar för oss att ta upp problem med maktrelationer och demokrati och som är viktiga i samband med en analys av barn och deras rätt till likvärdig utbildning i Malmö.

En av hörnstenarna inom barndomsforskningen har varit att betrakta barnet som, vad man på engelska kallar för "being", som någon som "är", snarare än som någon som håller på att bli (vuxen), "becoming". När barn

som being introducerades i slutet på 1980-talet och början på 1990-talet var det för att peka på att barn var värda att studera för vilka de var och inte för vad de inte var. Barndom skulle inte ses som någon form av transportsträcka mot vuxenlivet, och barn inte som "not-yets" utan barn skulle ses som en social grupp med en förmåga till eget socialt aktörsskap (se även Halldén, 2007, ss. 31-36; Qvortrup, 1994).

Enligt Halldén har begreppet "barnperspektiv" inom barndomsforskningen en metodologisk innebörd, nämligen att en forskare eller någon som företräder barn låter barns röster komma till tals och därmed ger barns perspektiv. Eller att forskaren har barnet i fokus och studerar vilka effekter för barn som följer av bestämda politiska förändringar. Men det kan också användas på ett ideologiskt sätt, eftersom det väldigt ofta används inom politiska sammanhang. Där kan ett barnperspektiv fungera enande eftersom det inte alltid preciseras och i största allmänhet låter bra (Halldén 2007, ss. 169-171).

Ett exempel på hur ett barnperspektiv har tagit sig in i ett officiellt styrdokument på ett substantiellt sätt är FNs Barnkonvention. Den utgår i sin helhet från ett barnperspektiv. Att man började arbeta med ett barnperspektiv var relaterat till idealet att barn borde vara delaktiga i styrningen av sina egna liv. Det är ett lovvärt demokratiskt ideal att individer som *berörs* av en politik och en styrning, också på något sätt (direkt eller indirekt genom representation av andra) skall vara delaktiga i dess utformning och genomförande som självständiga individer.

Barn är individer med formella medborgerliga rättigheter och skyldigheter. I artikel ett av FNs Barnkonvention ibetecknas barn som en individ under 18 år. I Barnkonventionens artikel 4 står det också att det bör vara ett samhälleligt mål för en stat att barns rättigheter eftersträvas med alla till buds stående medel. Föräldrar måste också respekteras i denna strävan står det i artikel 5. Individuella och kollektiva vuxna aktörer pekas därmed ut som ansvariga för att se till att barn verkligen skall kunna tillförsäkras Barnkonventionens rättigheter. Stater, i det svenska fallet stöpt i formen av en välfärdsstat, och vuxna är viktiga garantier för att barn får det bra.

Det ironiska är naturligtvis att "barnet" på detta sätt ändå inte blir av med alla vuxna runtomkring som kommer att anlägga ett barnperspektiv och arbeta för barnets bästa. Och tur är väl det någonstans för vi talar fortfarande om barn och inte om vuxna.

Inom politisk styrning har synen på barn som "being" eller "becoming" eller både/och, spelat olika roller i utformningen av politik som berör barn under olika tider, som t ex skolpolitik, socialpolitik, etc. Barn har så att säga rättigheter som "beings", som "citizen-beings", på grund av deras status som medborgare.

Rättigheter och skyldigheter hör till den *formella* aspekten av medborgarskapsbegreppet. Dessa rättigheter och skyldigheter reglerar relationen

mellan individen och samhället han eller hon lever i. Rättigheter och skyldigheter kan se olika ut i olika stater, de ändras ständigt i förhoppningsvis demokratiska processer men också genom att det läggs kopplingar mellan ett globalt regelsystem - mänskliga rättigheter som t ex regleras genom Barnkonventionen, "globalt medborgarskap" - och nationell lagstiftning - nationellt medborgarskap. EU kan också ha ett ord med i leken om man nu bor i ett EU-land och vi talar även om ett EU-medborgarskap. Kopplingarna mellan dessa nivåer är inte alltid uppenbara och kan också leda till spänningar mellan de olika politiska nivåerna (se även Gould 2004; Stoltz & Svensson 2010).

På ett *informellt* plan handlar denna formella uppsättning regler och denna styrning om att ha en gemensam referensram om hur "vi" umgås med varandra inom ett (nationellt, europeiskt, globalt) samhälle. Det handlar därmed om social samhörighet. Frågor om beteende (att bete sig som en medborgare) och identitet är då viktiga (Delanty, 2000). Vad denna samhörighet består av kan vara olika. Då är vi nämligen styrningsmässigt inne på den mest abstrakta styrningsnivån igen, den av idéer och visioner. Det kan handla om att en viss religion, som Kristendom eller Islam, kan vara betydelsefull; eller en nationell identitet, som svensk eller kinesisk.

Skillnader inom ett samhälle och hur man hanterar individer som *inte* tillhör normen är också viktiga aspekter att lyfta fram. Dessa skillnader kan för övrigt lika väl handla om frågor om klass, sexualitet eller funktionshinder som om religion, nationalitet eller 'ras'/etnicitet. Frågan 'hur lär barn sig att bli bra medborgare?' blir också viktigt att lyfta fram inom det informella planet. I detta sammanhang är betoningen nämligen lika mycket på barnet som en "citizen-becoming", en framtida vuxen medborgare över 18 år, som på barnet som en "citizen-being".

Skolan och undervisning kommer in i bilden här och arbete med en gemensam värdegrund. Men även föräldrar och resten av samhället, alla dessa aktörer har makt och inflytande över ett barns identitetsutveckling och hur dessa individuella identiteter kan relateras till olika typer av kollektiva identiteter, oavsett vad barnet tycker. Då kan man mot bakgrund av globala migrationsprocesser även se medborgarskap i ett bredare perspektiv och inkludera idéer om dubbelt, EU- och globalt medborgarskap.

Det finns spänningar i balansen mellan individers frihet och jämställdhet i samhället som kommer fram när man börjar fundera över barn som nuvarande och framtida medborgare, barns relation till samhället och skillnader mellan olika kategorier av barn.

Normala barn

Frågor om skillnader mellan olika kategorier av medborgare inom det svenska samhället är mycket omdiskuterade just nu, även i anslutning till barns si-

tuation i Malmö. Den skolpolitiska debatten berör skillnader mellan barn, men också mellan skolor och mellan lärare. Frågan vem som tillhör normen, det normala, och vem inte, kan man relatera till tidigare introducerade begrepp från styrningsforskningen som "normalisering" och "självreglering". Olika aktörer i samhället styr barn trots allt, på gott och ont, genom olika former av normaliserande och självreglerande tekniker. Ett barnperspektiv är viktigt i detta sammanhang.

Barn själva kan ha åsikter om hur de uppfattas, hur de uppfattar andra och vilka effekter dessa uppfattningar kan ha. När Hermodsdalsskolan i Malmö skulle stängas 2006, efter många incidenter med bränder, inbrott och problem med våld, demonstrerade till exempel flera hundra barn och föräldrar (många från etniska minoriteter) mot politikerna och mot ett beslut, som i demonstranternas ögon hade tagits utan deras inblandning. En ung tjej som representerade elevrådet var mycket aktiv i det sammanhanget och fick också mycket uppmärksamhet från media, bland annat för ett uttalande där hon förklarade hur deras utestängning höll på att krossa deras tro på demokrati. (Se även Sydsvenska dagbladet 12 och 26 april, 2006; Stoltz, 2006; Stoltz & Churchill, 2007)

Man behöver inte enbart gå till spektakulära händelser inom ramen för den offentliga sfären för att göra en poäng av nödvändigheten av ett barnperspektiv i diskussioner om mångkulturalism, religionsfrihet och yttrandefrihet; om vad som är rasism och sexism och vad som inte är det; om vem som behöver integrera vem, på vilka sätt och varför. Det svenska sättet att i vardagsspråk göra en distinktion mellan begreppen svenskar och invandrare - som om dessa vore varandra uteslutande enheter - är inte heller alltid behjälpligt i sammanhanget (Se för övrigt Ponte, 2007, om synen på barn inom dagstidningar).

Trondman synliggör i en studie hur kategoriseringen "invandrare" har kommit att representera olika aspekter av "sociala problem" i det svenska samhället. Han diskuterar vad detta fenomen kan innebära, hur det kan gå till och hur det kan förklaras. Tragiskt nog konstaterar han att detta sker på ett sådant sätt att även ungdomar som är väldigt kritiska till sådana tankegångar bidrar till att återskapa dem genom sina handlingar (Trondman, 2007).

I en undersökning gjort av Osler and Starkey i Leicester, Storbritannien, konstaterade de att barn från etniska minoriteter hade en mycket starkare känsla för medborgarskap än vad som ibland antas. Samtidigt hade dessa barn erfarenheter och förståelser som utmanade tankar som fanns inom majoritetssamhället. Det kunde handla om en känsla av tillhörighet i flera religiösa och etniska gemenskaper, men även om en känsla av lokal tillhörighet och stolthet över deras stad och över det faktum att den är mångkulturell (Osler & Starkey, 2005, ss. 94-102).

Att i dessa lägen på den konkreta nivån av styrning i en skola och ett klassrum utgå ifrån en översimplifierad och idealiserad förståelse av ett

”normalt” barn som enbart identifierar sig med *en* kultur eller *en* etnicitet verkar då inte särskilt meningsfullt. Trondmans undersökning pekar samtidigt på att det inte räcker med ett starkt stöd bland ungdomar för en grammatik, ett språkbruk, av social integration i skolan, multikulturalism i samhället och åsikten att man ska bedöma individer utan att iscensätta grammatiken. Och detta är ett stöd som ungdomar i Sverige uttrycker preferenser för. Han menar att *’grammatiken i stor utsträckning är ett undvikande av den sociala integration ungdomarna egentligen vill tro på och verka för, inte minst för dem som bejaktar det multikulturella samhällets politiska mål och förhoppning’* (Trondman, 2007, ss. 186-187, 2006). Så även om normen på skolan på en idémässig nivå är ”mångfald” förekommer/fortsätter problemen på en konkret nivå i barns (och vuxnas) vardag.

Kopplingen mellan de olika styrningsnivåerna som vi diskuterade i början av artikeln är därmed av intresse. Vilka idéer det (på den mest abstrakta styrningsnivån) finns i ett samhälle om ”barn” som ”being” eller ”becoming” är inte enbart en fråga som kan behöva besvaras i största allmänhet. Ett intersektionellt perspektiv (se även De los Reyes & Mulinari, 2005; Yuval-Davis, 2006) kan i en analys avslöja en precisering av vilka barn dessa idéer egentligen handlar om och hur dessa idéer om barn kommer till uttryck på en konkret styrningsnivå.

Barndomsforskning pekar på vikten av att lyfta fram barn som sociala aktörer. Mot bakgrund av vårt intresse i situationen för barn i Malmö är det, precis som tidigare under avsnittet om styrningsforskningen, viktigt att lyfta fram maktskillnader. Man kan på en mycket abstrakt styrningsnivå ha fantastiska idéer om skillnader och likheter mellan barn och hur dessa kan hantearas, men det behöver inte alltid innebära att ’verkligheten’ är så lätt styrd inom vardagen på skolan, hemma och på fritiden. Utvärderingar av den förda politiken är därmed viktiga, och det vore önskvärt om de kunde leda till en ny diskussion om vilken politik som behöver föras i framtiden.

Styrning av skolor

Begreppet ”likvärdig” i tankar kring ”likvärdig utbildning” uppmanar oss till att jämföra. Juridiskt omnämns begreppet ”likvärdighet” i 1 kap. 2§ av skollagen och berör rätten att få lika tillgång till utbildning likaväl som lika möjligheter att följa den. Båda aspekter kan innebära att utbildningar skiljer sig åt: för att vara likvärdiga behöver utbildningar inte nödvändigtvis vara likadana. Likvärdighet kan nämligen tolkas som att det ställs krav på att skolor och lärare ska kunna anpassa undervisningen till de behov som kan identifieras hos olika elever och vid olika skolor. Bara om utbildningen resulterar i samma värde inför vidare studier, samhällsliv, medborgarskap och yrkesliv, kan man tala om likvärdighet (Se även Skolverket, 2006 Rapport 275, s 7-8; Tallberg Broman m fl, 2002).

Vad en utbildning är värd bestäms av olika aktörer. Man kan skilja på två sätt att se på detta. Värdet av en utbildning kan bestämmas av experter på utbildning, det vill säga att lärare, skolor och utbildningspolitiker kan avgöra vilka utbildningar som ges och hur de utformas. Men värdet av en utbildning kan också bestämmas av konsumenterna av denna utbildning, det vill säga av studenter, föräldrar och arbetsmarknadsaktörer. Då måste lärare, skolor och utbildningspolitiker bedöma hur marknadsanpassad kunskapen och utbildningen är eller bör vara (Se även Olssen et al, 2004, ss. 180-181) . I praktiken finns i Sverige en blandform av detta. Under alla omständigheter är det en politisk fråga *vem* som bestämmer referenspunkterna för en utbildnings värde och *vad* dessa referenspunkter ska bestå av.

Med hjälp av kvantitativa jämförande studier kan man säga mycket om likvärdigheten i utbildningsverksamheten i Sverige. I en rapport från 2006 konstaterade Skolverket (Skolverket, 2006, Rapport 275) till exempel att likvärdigheten i det svenska skolsystemet under perioden 1998 till 2004 hade försämrats. Malmö var så att säga inte det enda exemplet på en kommun där saker och ting inte stod helt rätt till.

Skolverket hade också gjort en mycket grundlig och användbar undersökning av utbildningsverksamheten i Malmö, där man använde flera metoder för att komma åt sina resultat. Det vill jag inte säga någonting om. Men det finns en allmän tendens inom offentliga förvaltningar som kan vara värd att diskutera eftersom den även förekommer inom skolverksamheten. Hall och Löfgren (2006, ss. 176-177) pekar på förekomsten av ett resultatmätningssfenomen, som betonar vikten av jämförelser eller "benchmarking", styrning genom uppföljning. Resultatmätning kan i deras ögon ses som en disciplinerande verksamhet som skapar nya typer av offentliga organisationer. "Benchmarking" går ut på att identifiera (önskvärda) riktmärken varefter man mäter hur väl man själv lever upp till dessa. Med hjälp av en kritisk diskussion av begreppet "benchmarking" kan man diskutera vilka normaliserande och självreglerande effekter det finns i att göra jämförelser mellan skolor.

Som en praktik inom den offentliga sektorn handlar "benchmarking" oftast om ett systematiskt sätt att mäta och jämföra individers eller organisationers aktiviteter för att kunna förbättra deras effektivitet eller kvalitet. Användningen av "benchmarking" har inom den offentliga sektorn i många samhällen, också runtomkring oss, fått stort stöd hos politiker och högre tjänstemän. Detta trots att många ifrågasätter hur precis "benchmarking" nu egentligen är och trots att det ibland tvingas på organisationer ovanifrån. (Triantafillou, 2007, ss. 829-830)

"Benchmarking" är också ett begrepp som ofta används i samband med New Public Management och "governance" eller nätverksstyrning. Men "governance" teorier, och även "benchmarking", har en begränsning eftersom de sällan har en fokus på makt som ett problem. Makt blir snarare kopp-

lat till "governmentality" frågor om hur man kan styra bättre, mera effektivt och/eller mera legitimt under trycket av nya komplexa sociala villkor som globaliseringsprocesser. Bristen på politisering av saker som borde vara politiska ser jag som ett problem.

I en studie av dansk sjukvård gör Triantafillou (2007) sig istället en föreställning om "benchmarking" som en styrningsteknologi ("governmentality") som försöker skapa självreglerande mekanismer genom produktionen av normaliserande kunskap om det styrda objektet. Denna definition öppnar enligt honom för möjligheten att analysera maktrelationer som skapas genom "benchmarking" aktiviteter

Triantafillou använder sig av normalisering som ett nyckelbegrepp med hjälp av Foucaults analys av makt. Foucault ser normalisering som en process genom vilken en grupp människor producerar och uppdaterar det normala som en utgångspunkt för deras reflektioner och förhandlingar över hur de behöver agera och bestämma i en viss fråga. Det normala är därmed inte statisk, men det reproduceras och förändras genom det sättet varpå medlemmar i en grupp interagerar.

Det finns två aspekter av relationen mellan normalisering och styrning som Triantafillou pekar på (2007, ss. 834-836) och som även är av intresse i detta sammanhang. Den *ena* är att produktionen av det normala historiskt alltid har varit kopplat till styrning av både individer och grupper. Det normala har också varit kopplat till både auktoritära och liberala former av styrning och behöver därmed inte nödvändigtvis ses som någonting negativt. I liberala demokratiska samhällen handlar det framförallt om vilken förmåga att reflektera över och reagera på förhärskande uppfattningar av det normala det finns. Den *andra* aspekten är att normalisering inte nödvändigtvis handlar om en standardisering av beteende, utan det normala kan tas som en fast punkt för de sätt varpå ett fenomen förvandlas till ett objekt för reflektion, intervention och meningsskiljaktigheter. Man kan tolka honom som att han betraktar det normala som något som är politiskt till sin karaktär (se mitt tidigare inlägg om politik som fenomen).

Av det drar han slutsatsen att man visserligen kan definiera "benchmarking" som en systematisk måttstock och en jämförelse av individers och grupperns aktiviteter med avsikt att förbättra deras aktiviteter, men han ser själv hellre "benchmarking" som en styrningsteknologi (en "governmentality") som arbetar genom en visualiserande och normaliserande jämförelse av föremålet för styrningsambitionerna. Det normaliserande elementet handlar enligt honom då om det sättet varpå "benchmarking" är beroende av att producera en specifik form av kunskap genom jämförelse. Effekten av denna jämförelse blir en produktion, uppdatering och möjligtvis modifiering av det normala. (Triantafillou, 2007, ss. 834-836)

Om två skolor till exempel jämför effektiviteten i deras verksamheter, behöver de gemensamma riktmärken, referenspunkter, måttstockar eller be-

räkningsgrunder. Det är i denna process som det normala produceras. På det sättet blir "benchmarking" en styrningsteknologi som tillhandahåller skolor självreglerande kapaciteter genom produktionen av normaliserande kunskap om den aktivitet som är föremål för styrning. En benchmarking survey kan också ha en normaliserande effekt även om den inte åstadkommer direkta organisationsmässiga eller procedurmässiga förändringar. Enligt Triantafillou (2007, s. 843) skiljer sig "benchmarking" från mer traditionella former av evaluering genom dess uttalade försök att visualisera en "best practice" genom en normaliserande jämförelse som leder till självreglering.

Det som Triantafillou kanske har störst problem med är observationen att till och med när de inblandade organisationerna själva initierar, skapar och genomför "benchmarking" analysen, så är de fångade i en organisationsförändringsprocess inom vilken det kommer att finnas deltagare som förlorar. Den kunskapen som produceras uppmanar, om inte tvingar, organisationer som faller under normen att ändra i procedurer eller inom organisationen. Oberoende av ifall brukarna av organisationen som faller under normen är nöjda med dess service eller inte (Triantafillou, 2007, s. 833). En skola kan så att säga göra fantastiska saker, men om referenspunkterna för jämförelsen inte tar sikta på just de aspekterna som man är fantastisk på, blir man genom själva jämförelsen ofta ändå tvungen att anpassa sig eller åtminstone förhålla sig till dessa punkter. Det finns naturligtvis för- och nackdelar med detta fenomen.

Hall & Löfgren (2006, s. 178) betonar också att idén att det enbart skulle finnas ett kriterium som kan räknas som "benchmarking" enbart stämmer i ett fåtal fall. Vanligtvis finns det flera olika och konkurrerande sätt att lyckas med en policy och dessa sätt kan samexistera utan problem. Dessutom finns det i deras ögon en fara i att man låser fast sig i något som på sikt inte är "effektivt" eller som må fungera i ett annat land eller en annan organisation, men inte nödvändigtvis i ens egen organisation just här och just nu. De betvivlar därmed också att det skulle finnas en möjlighet att lära av "goda exempel" eller "best practice". Men det de framförallt betonar är faran att man låser fast sig vid en standard, vilket på förhand avgränsar en demokratisk diskussion om vilka mål som är eftersträvarvärda i ett samhälle. Detta är en punkt som hela tiden återkommer hos olika forskare.

Om vi återvänder till vår fokus på likvärdighet i utbildning, är någon form av jämförelse inbakad i själva begreppet. Och visst är det bra med likvärdighet. Det är inte den poängen jag är ute efter här. Utan snarare att det mot bakgrund av ovanstående kan vara värd att peka på att det finns flera sätt att evaluera en utbildningsverksamhet på än genom "benchmarking" och att olika metoder också kan användas i kombination med varandra. Men framförallt att en fokus på vilka styrningsteknologier man använder är viktigt att sättas i relation till en politisk diskussion om grundantagandena för verksamheten inom skolpolitiken.

Frihet, jämställdhet och ansvar

Likvärdighet i tillgång och möjligheter till utbildning kan man alltså gärna diskutera mot bakgrund av politisk filosofiska begrepp som frihet och jämställdhet. En ökad profilering och privatisering av skolor kan till exempel tänkas leda till en ökad frihet för vissa barn, föräldrar, lärare och skolor, men det behöver inte nödvändigtvis leda till en ökad jämställdhet i samhället. Likvärdigheten i tillgång och möjligheter kan i längden kanske komma i fara när skillnader mellan skolor blir för stora och då även riskera likvärdigheten i vad en utbildning är värd. Hur balansen mellan frihet och jämställdhet i skolverksamhet ska se ut, var gränserna för det ena och det andra går, är politiska frågor som behöver debatteras. Ett begrepp som "ansvar" har med tanke på ovanstående styrningsdiskussion också börjat bli allt viktigare att få grepp om. Låt oss därför som avslutning fundera en stund över dessa begrepp.

Skol- och utbildningspolitik har oftast skapats inom en nationell kontext och varit del av en nationsdiskurs. Utbildningens roll i samhället har formulerats på olika sätt och har då bland annat handlat om utvecklingen till demokratiska medborgare och till anställbara vuxna. Ett argument är ofta att utbildning ska vara till gagn för både individ och samhälle, men var betoningen ska ligga (på individen eller samhället) kan skilja sig mellan olika tider och platser. (Dewey, 1916, kap 7-9 och ss. 97-99; Olssen et al, 2004) Inom dagens politiska debatter om utbildning, oavsett vilken utbildningsnivå man talar om, spelar utbildningens ekonomiska betydelse en allt större roll. Tillväxt och innovation, liksom rättvisa och social tillhörighet sägs nuförtiden ofta vila på en arbetskraft som har kunskap som är attraktiv på en global arbetsmarknad (Lauder et al, 2006).

Inom ramen för styrningsforskning, och då framförallt om "governmentality", talar man gärna om den betydelsen som liberalism eller nyliberalism spelar för synen på individen och organisationen i dagens styrning. Även inom välfärdsstater ses nyliberala idéer som mycket framträdande. Det som kan vara störande är om en förhärskande syn framställs som den enda politiska lösningen som finns. Låt mig förklara vad jag menar med hjälp av ett antal kritiker av en allt för snabb koppling mellan liberalism och låt oss kalla det för 'en uppgivenhet inför möjligheter till opposition'.

Rose är framträdande inom "governmentality" forskningen och pekade tillsammans med ett antal kollegor nyligen (Rose m fl, 2006, s. 91) på faran i att se de analytiska redskap som man använder inom ramen för "governmentality" forskningen som något annat än flexibla och förutsättningslösa. I deras ögon var det sättet varpå begrepp som frihet på senare år har kommit in i diskussioner om styrning, nämligen som val, autonomi, egenansvar, och skyldigheten att maximera ens liv som en form av företagsamhet, en av de

mest framträdande strategier av liberala former av styrning. Men denna analys har varit hårt kopplat till specifika problem såsom dessa framträder i förändringar i styrningen av Storbritannien, USA och andra västerländska stater. Denna analys tog sig uttryck i en återkommande kritik av välfärdsstaten, dess sociala säkerhetsmekanismer, statlig planering och ägande.

En av de saker som har gjort "governmentality" begreppet populär är dess förmåga att åskådliggöra hur nyliberalism tar sig uttryck idag, att förstå vad som är problemet med nyliberalism och hur dessa problem är kopplade till innovativa nya gestaltningar av liberala teknologier. Det har samtidigt också varit "governmentality" begreppets handikapp. Även om Rose och hans kollegor har gjort klart att nyliberalism enbart är *en* form av styrningsteknologi, har det ofta framställts som en mer eller mindre konstant "mästar kategori". Men man ska analytisk inte vara för snabb med att säga att till exempel både Blair och Bush styr på ett nyliberalt sätt. Det finns också skillnader i deras sätt att styra. Blairs Third Way och dess arkitekter förnekar att denna är ren nyliberal och har också dragit in andra element i sin politik mellan social demokrati och liberalism. Detsamma kan sägas om Bush som har dragit in religiösa moraliska aspekter som inte heller har så mycket att göra med nyliberalism. Bara för att en uppsättning program, strategier eller tekniker kan betraktas som socialistiska eller liberala behöver detta inte betyda att det nödvändigtvis finns en direkt förändring av all styrning eller hela samhällen. En "governmentality" analys är enligt Rose m fl användbar för vissa syften men inte för alla. Den kan också gärna användas i kombination med andra metoder. Men det är en metod och inte kopplat till ett visst politiskt perspektiv (Rose m fl 2006, ss. 97-101).

Låt oss därför fortsätta med att koppla vår diskussion av styrning (med en för stor fokus på formen för styrning och "good governance" och nyliberala former av "governmentality" och en brist på politisering) till idéer om utbildningens roll i samhället. Den fokus på tillväxt och innovation som jag nämnde ovan kan också beskrivas ligga nära idéer om utbildningens roll inom välfärdsstater som kan beskrivas som "sociala investeringsstater". Barns välbefinnande och utbildning innebär i en social investeringsstat en långsiktig investering, som bygger på övertygelsen att samhället i framtiden sparar på kostnader för social exkludering. Det blir därmed en betoning på barn som "becomings" (Lister, 2006). Begreppet social investeringsstat användes ursprungligen inom ramen för brittiska diskussioner om 'the Third Way', men Sverige har med sin traditionellt social-demokratiska välfärdsstatsregim (Esping-Andersen, 1990) ibland beskrivits som ett typiskt exempel på en sådan stat redan innan begreppet myntades inom ramen för dessa brittiska diskussioner. Begrepp som jämställdhet, solidaritet och universalitet har varit centrala värden i en svensk kontext och har länge pekat på vikten av principen om ett inkluderande och jämställt medborgarskap (Lister, 2006 a; Bonoli & Powell, 2004, ss. 53-55; Boman, 2002).

I Storbritannien och även Kanada där det ofta talas om sociala investeringsstater som *ett ideal* att sträva efter, har man enligt en äldre ofta använd uppdelning i idealtyper av välfärdsstater (Esping-Andersen, 1990) tidigare haft en mera liberal välfärdsstatsregim. Regeringarna i dessa länder anklagas av dagens kritiker som Lister (2006) och McKeen (2006) för att en fokus på framtida ekonomiska vinster är så stor, att frågor om social rättvisa och jämställdhet - om stöd till barn och familjer och om orättvisor i termer av kön, etnicitet och klass - allt som oftast hamnar i bakgrunden. En fokus på barns och föräldrars skyldigheter och ansvar, snarare än deras rättigheter sägs vara för framträdande och leda till större orättvisor. Det förekommer så att säga ett relativt ointresse för vissa kategorier av barn, som inte betraktas som goda investeringar för framtiden.

Nu kan man naturligtvis tala om både skyldigheter och ansvar på olika sätt. Då befinner vi oss på den mest abstrakta styrningsnivån igen och talar om skillnader i (politiska) idéer och visioner. Det som Lister och McKeen indirekt vänder sig emot är det sättet varpå nyliberaler har monopoliserat begreppen och hur man skulle kunna reagera på detta. Tronto (1993) och Armstrong (2006, ss. 97-116) diskuterar i sin tur hur ett nyliberalt sätt att diskutera skyldigheter handlar om en smal ekonomisk syn som betonar ansvaret att inte göra anspråk på statens resurser och indirekt på andra medborgare. Man ska i denna syn själv stå för konsekvenserna av ens lämpliga eller olämpliga ekonomiska beslut. Istället, hävdar de, skulle man också kunna fokusera på begreppet "privilegierad oansvarighet". En nyliberal ansvarsdiskurs skapar bilder av ansvariga medborgare i opposition till oansvariga, men detta görs på mycket specifika sätt. Den nyliberala "oansvariga andra" är den beroende, irrationella eller oproduktiva medborgaren, medan Tronto och Armstrongs förslag på "privilegierad oansvarighet" byter fokusen till dem som är kapabla att gagnas av sociala aktiviteter och processer samtidigt som de skyddar sig från effekterna av dessa aktiviteter.

Snarare än ett huvudsakligen ekonomiskt fokus på ansvarsbegreppet kan man även koppla begreppet till politiska, sociala, kulturella och ekologiska kategorier. Snarare än en personlig kategori som betonar ett vertikalt ansvar gentemot staten, kan man även se begreppet som interpersonell och betona ens horisontella skyldigheter gentemot medmänniskor och andra medborgare. I stället för att fastna i en syn på en offentlig ekonomisk individ kan man också fastna för en privat vårdnadshavare. Den nyliberala synen på ansvarsbegreppet visar alltså en märklig blandning av frihet från socialt ansvar för de rika och en blandning av morot och piska för de fattiga (Se även Armstrong 2006, s. 99). Det blir därmed viktigt att, som Sevenhuijsen (2000) påpekar, kontextualisera inom vilka konkreta analyser av relationer, beroenden och behov som diskurser om skyldigheter och ansvar är situerade.

Förändringar i de logiker som tidigare drev och som nu driver välfärdsstater, och de sätt varpå tidigare olika välfärdsstater nu börjar likna varandra

mer eller mindre, är därmed av stort intresse inte minst med tanke på de harmoniseringsambitioner som finns inom den Europeiska Unionen (se även Lewis & Surender, 2006; Johansson, 2008). Det väcker också frågan om och hur en betoning på barn som "becomings" yttrar sig i Sverige. Och gör man samma form av skillnad mellan kategorier av barn som i Storbritannien eller gäller detta andra kategorier? Mot bakgrund av det som har sagts tidigare verkar kategorier av 'ras'/etnicitet viktiga i ett svenskt perspektiv, men även klass verkar betydelsefull att undersöka närmare.

Styrning av barn och den gränsöverskridande skolan

Mycket av den skolpolitiska debatten i Malmö och i Sverige idag handlar om hur skillnader mellan barn, mellan lärare och mellan skolor påverkar hur styrning mot likvärdighet inom utbildningsverksamheten implementeras. Om styrning av barn och den allt mera gränsöverskridande skolan diskuteras med en för utpräglad fokus på *formen* för styrningen finns det en fara att *inhåll*et för styrningen hamnar i bakgrunden. Man behöver ha både form och innehåll på ett balanserat sätt på den politiska dagordningen för att kunna komma fram till nyanserade lösningar av de problem som vi ställs inför. Mot bakgrund av ovannämnda förändringar i styrning och synen på barn inom skolpolitiken verkar det finnas all anledning att fundera över våra politiska idéer om frihet, jämställdhet och ansvar och hur dessa idéer bäst kan komma till uttryck i olika sätt att styra barn och skola. Man skulle till och med kunna hävda att det vore rätt bra att börja i denna idémässiga ända.

Referenser

- Armstrong, Chris (2006). *Rethinking equality: The challenge of equal citizenship*. Manchester: Manchester UP.
- Bergström, Göran & Kristina Boréus (2005). *Textens makt och mening*. Lund: Studentlitteratur.
- Boman, Ylva (2002). *Utbildningspolitik i det andra moderna: Om skolans normativa villkor*. Örebro Studies in Education 4. Avhandling. Örebro: Department of Education, Örebro University.
- Bonoli, Guiliano & Martin Powell (2004). One Third Way or Several? I Jane Lewis och Rebecca Surender (red.) *Welfare state change: Towards a third way?* Oxford: Oxford UP.
- Dahlstedt, Magnus, Fredrik Hertzberg, Susanne Urban & Aleksandra Ålund (red.) (2008). *Utbildning, Arbete, Medborgarskap: Strategier för social inkludering i den mångkulturella staden*. Umeå: Boréa.
- Dean, Mitchell (1999). *Governmentality: Power and rule in modern society*. London: Sage.
- Delanty, Gerard (2000). *Citizenship in a global age: Society, culture, politics*. Buckingham: Open University Press.
- Dewey, John (1916). *Democracy and education: An introduction to the philosophy of education*. New York: The Free Press.
- Eilard, Angerd (2009). Grundskolans läseböcker och barndom i förändring. *EDUCARE* 2.
- Englund, Tomas och Ann Quennerstedt (red.) (2008). *Vadå likvärdighet? Studier i utbildningspolitisk språkanvändning*. Göteborg: Daidalos.
- Esping-Anderson, Gösta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press: New Jersey.
- Fairclough, Norman (2003). *Analysing discourse: Textual analysis for social research*. London: Routledge.
- Gould, Carol C. (2004). *Globalizing democracy and human rights*. Cambridge: Cambridge UP.
- Hall, Patrik & Karl Löfgren (2006). *Politisk styrning i praktiken*. Malmö: Liber.
- Halldén, Gunilla (red.) (2007). *Den moderna barndomen och barns vardagsliv*. Stockholm: Carlsson bokförlag.
- Jarl, Maria, Hanna Kjellgren och Ann Quennerstedt (2008). Förändringar i skolans organisation och styrning. I Jon Pierre (red.) *Skolan som politisk organisation*. Malmö: Gleerups.
- Johansson, Håkan (2008). *Socialpolitiska klassiker*. Malmö: Liber.
- Lauder, Hugh, Phillip Brown, Jo-Anne Dillabough och A. H. Halsey (red.) (2006). 'Introduction: The prospects for education: Individualization, globalization, and social change'. *Education, globalization and social change*. Oxford: Oxford University Press.

- Lewis, Jane och Rebecca Surender (red). (2006). *Welfare state change: Towards a third way?* Oxford: Oxford UP.
- Lister, Ruth (2006). Gender, citizenship and social justice in the Nordic welfare states: A view from the outside. *NIKK magasin*, 3, 28-34.
- Lister, Ruth (2006 a) Children (but not women) first: New labour, child welfare and gender. *Critical Social Policy* 26 (2), 315-335.
- McKeen, Wendy (2006). Diminishing the Concept of Social Policy: the shifting conceptual ground of social policy debate in Canada' in *Critical Social Policy* vol 26 (4): 865-887
- Montin, Stig (2004) *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Mouffe, Chantal (1993). *The return of the political*. London: Verso.
- Mouffe, Chantal (red.) (1999). *The challenge of Carl Schmitt*. London: Verso.
- Mouffe, Chantal (2005). *On the political*. London: Routledge.
- Olssen, Mark, John Codd, Anne-Marie O'Neill (2004). *Education policy: Globalization, citizenship and democracy*. London: Sage.
- Osler, Audrey and Hugh Starkey. (2005). *Changing citizenship: Democracy and inclusion in education*. Maidenhead, Berkshire: Open UP
- Peterson, Tomas (2009). Barndomens reglering via skol- och föreningsidrott. *EDUCARE*, 2, 73-98.
- Pierre, Jon (red) (2008). *Skolan som politisk organisation*. Malmö: Gleerups
- Ponte, Cristina (2007). Mapping news on children in the mainstream press. *European Societies*, 9(5), 735-754
- Quennerstedt, Ann (2008). Kommunens ansvar och inflytande på skolområdet. I Pierre, Jon (red.). *Skolan som politisk organisation*. Malmö: Gleerups
- De los Reyes, Paulina & Diana Mulinari (2005). *Intersektionalitet: Kritiska reflektioner över (o)jämlighetens landskap*. Malmö: Liber
- Rose, Nikolas, Pat O'Malley & Mariana Valverde (2006) Governmentality. *The Annual Review of Law and Social Sciences* 2, 83-104.
- Schmitt, Carl (1987). *Der Begriff des Politischen. Text von 1932 mit einem Vorwort und Drei Corollarien*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Sevenhuysen, Selma (2000). Caring in the third way: The relation between obligation, responsibility and care in *Third Way* discourse. *Critical SocialPolicy*, 20(1), 5-38.
- Skolverket (2006). Rapport 275 *Vad händer med likvärdigheten i svensk skola? En kvantitativ analys av variation och likvärdighet över tid*. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2006). Utbildningsinspektion i Malmö kommun inspektionsrapport 22.
- Stoltz, Pauline (2006). The politics of education – Normality and cultural diversity in Swedish education policies. *Paper framlagd på the Conference on the Globalisation and Political Theory of the Welfare State and Citizenship*. Aalborgs University, Aalborg, Danmark, 4-5 maj 2006.

- Stoltz, Pauline & Harriet Churchill (2007). Education and the future of children - comparing policy debates in the United Kingdom and Sweden' framlagd på symposium om "Childhood in Multiple Contexts" på *Citizenship Education in Society conference* på Malmö högskola, Malmö, 4-5 Oktober 2007.
- Stoltz, Pauline & Marina Svensson (2010). Rights and responsibilities in a gendered world – Equality in/between China and the Nordic countries. I Stoltz, Pauline, Marina Svensson, Sun Zhongxin & Qi Wang (red.), *Gender Equality, Citizenship and Human Rights: Controversies and Challenges in China and the Nordic Countries*. London: Routledge. *In Press*.
- SOU 2006:40 *Utbildningens dilemma: Demokratiska ideal och andrafierande praxis*. Lena Sawyer och Masoud Kamali, (red.). Stockholm: Fritzes
- Tallberg Broman, Ingegerd, Lena Rubinstein Reich och Jeanette Hägerström (2002). *Likvärdighet i en skola för alla. Historisk bakgrund och kritisk granskning*. Stockholm: Fritzes.
- Triantafillou, Peter (2007). Benchmarking in the public sector: A critical conceptual framework. *Public Administration* 85 (3), 829-846.
- Trondman, Mats. (2007). Cecilias dilemma: Att vara eller inte vara "invandraren". I Dahlstedt, Magnus, Fredrik Hertzberg, Susanne Urban & Aleksandra Ålund, (red.) *Utbildning, arbete, medborgarskap: Strategier för social inkludering i den mångkulturella staden*. Umeå: Boréa.
- Tronto, Joan (1993). *Moral boundaries: A political argument for an ethic of care*. London: Routledge.
- Vallberg Roth, Ann-Christine (2009). Styrning genom bedömning av barn. *EDUCARE*, 2.
- Wigerfelt, Berit (2009). En likvärdig skola? *EDUCARE*, 2.
- Winther Jørgensen, Marianne och Louise Phillips (2000). *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur
- Yuval-Davis, Nira. (2006). Intersectionality and feminist politics. *European Journal of Women's Studies*, 13 (3), 193-209.