

# Staten får inte abdikera

*– om kommunaliseringen av den svenska skolan*

*Betänkande av Utredningen om skolans  
kommunalisering*

*Stockholm 2014*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2014:5

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2014

ISBN 978-91-38-24069-4  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 23 augusti 2012 att tillkalla en särskild utredare för att utvärdera eventuella kausala effekter av skolans kommunalisering (U 2012:09). Samma dag fastställde regeringen direktiv för utredningen (dir. 2012:84). Chefen för Utbildningsdepartementet, statsrådet Jan Björklund, anställde den 23 augusti 2012 professor Leif Lewin som särskild utredare.

Som utredningens experter förordnades från och med den 25 september 2012 departementssekreteraren Maria Antonsson, ämnesrådet Anna Barklund, kanslirådet Annika Hellewell, kanslirådet Henrik Källsbo och ämnesrådet Sverker Lönnerholm.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med 1 oktober 2012 utvärderaren Liv Hammargren, samt fil. dr. Josefina Erikson och från och med den 15 oktober revisionsdirektören Ulf Andersson. Liv Hammargren har varit utredningens huvudsekreterare.

Utredningen har biträttats av en referensgrupp bestående av följande personer med kunskap och inblick i skolsektorn: överdirektören vid Statens skolverk Helen Ångmo; chefen för kommunikationssekreteriatet vid Statens skolinspektion Robin Lapidus; docent Anna Sjögren vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU); avdelningschefen vid Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) Per-Arne Andersson; förbundsordföranden för Lärarnas Riksförbund Bo Jansson; kanslichefen vid Lärarförbundet Sören Holm; utredaren Lena Linnerborg vid Sveriges skolledarförbund; gymnasieläraren Monika Ekman samt ordföranden i Sveriges elevkårer Samir El-Sabini som i samband med sin avgång som kårens ordförande ersattes av sin efterträdare Mattias Hallberg.

Utredningen har anlitat konsulter för att utföra vissa avgränsade uppdrag. Professorerna Anders Lindbom och Anders Westholm har utrett de metodproblem, som är förknippade med uppdraget att analysera de kausala effekterna av skolans kommunalisering.

Deras promemoria publiceras som bilaga 2 till detta betänkande. Vidare har professor Gunnar Berg och hans medarbetare på utredningens uppdrag undersökt hur lärarnas så kallade frirum förändrats genom kommunaliseringen av skolan. Denna rapport publiceras som bilaga 3 till betänkandet. Statskontoret har haft utredningens uppdrag att analysera hur nivån på resurserna till grundskolan och gymnasieskolan har varierat över tid och mellan kommuner samt belyst relationen mellan resurser och studieresultat i grundskolan. Analysen publicerades i Statskontorets rapport 2013:10 *Resurserna i skolan*. Doktoranden Marcus Österman har medverkat vid sammanställningen och analysen av viss statistik.

Utredningen har genomfört ett antal möten med olika personer vid berörda myndigheter och organisationer. Den 27–28 februari 2013 gjorde utredningen en studieresa till Finland och besökte bland annat Undervisningsministeriet, Utbildningsstyrelsen, universitetets lärarutbildning, lärarnas fackförbund OAJ, en övningsskola och Svenska ambassaden i Helsingfors.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om skolans kommunalisering U 2012:09. Utredningens betänkande *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan* (SOU 2014:5) överlämnas härmed till regeringen.

Stockholm den 10 februari 2014

Leif Lewin

/Liv Hammargren  
Ulf Andersson  
Josefina Erikson

# Innehåll

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Sammanfattning .....</b>   | <b>15</b> |
| <b>Summary .....</b>  | <b>29</b> |
| <b>1 Komplexitet behöver inte göra en undersökning<br/>mindre vetenskaplig .....</b>                    | <b>33</b> |
| 1.1 Uppdraget.....  | 33        |
| 1.2 Metodiska utgångspunkter.....   | 33        |
| 1.3 Kommunaliseringen av skolväsendet.....  | 34        |
| 1.4 I stället för experiment .....  | 34        |
| 1.5 Utvärdering och konsekvensanalys .....  | 37        |
| 1.6 Begreppsapparat .....   | 38        |
| 1.7 Betänkandets disposition.....   | 39        |
| <b>2 Kommunaliseringen följdes av ändrade förutsättningar<br/>och en misslyckad implementering.....</b> | <b>41</b> |
| 2.1 Styrmodellen för den kommunaliserade skolan.....  | 42        |
| 2.2 Utvecklingen av den svenska skolan.....   | 45        |
| 2.2.1 Från medeltiden till sekelskiftet 1900 .....  | 45        |
| 2.2.2 Idéer om decentralisering men reellt stark<br>centralstyrning .....                               | 46        |
| 2.2.3 Problem i skolan ökade kraven på förändring .....   | 49        |
| 2.2.4 Förvaltningspolitiska strömningar påverkade<br>skolpolitiken .....                                | 51        |

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 2.3   | Motiven till kommunaliseringen av skolan.....                                    | 54 |
| 2.3.1 | Den politiska processen inför kommunaliseringen.....                             | 55 |
| 2.3.2 | Central detaljreglering inte längre ändamålsenlig.....                           | 56 |
| 2.3.3 | Mindre regler – mer effektivitet.....  | 57 |
| 2.3.4 | God likvärdighet och kunskapsnivå men många andra problem i skolan.....          | 58 |
| 2.3.5 | Lärarnas frihet (för) stor trots centralstyrning.....                            | 58 |
| 2.4   | Så skulle kommunaliseringen öka effektiviteten och kvaliteten i skolan.....      | 59 |
| 2.4.1 | Nationella mål styrande för kommuner och skolor.....                             | 59 |
| 2.4.2 | Resultaten måste följas upp och utvärderas.....                                  | 60 |
| 2.4.3 | Kommunernas nya roll.....  | 60 |
| 2.4.4 | Staten skulle behålla vissa styrinstrument för att garantera likvärdigheten..... | 62 |
| 2.4.5 | Lärarnas och rektorernas uppgift att implementera de politiska besluten.....     | 62 |
| 2.4.6 | Ökat inflytande för elever och föräldrar.....                                    | 63 |
| 2.4.7 | Ökad valfrihet önskvärd – men viktigast med bra skolor överallt.....             | 64 |
| 2.5   | 1994 års läroplaner anpassades till mål- och resultatstyrningen.....             | 65 |
| 2.5.1 | Deltagande målstyrning önskvärd.....   | 65 |
| 2.5.2 | Förskjutning från utlärt till inlärt.....  | 66 |
| 2.5.3 | 1994 års läroplaner ställde större krav på lärarna.....                          | 67 |
| 2.5.4 | Progressivism och tysk klassisk bildning utgångspunkten.....                     | 67 |
| 2.6   | Nya reformer på 1990-talet ändrade förutsättningarna för kommunaliseringen.....  | 69 |
| 2.6.1 | Generella statsbidrag och ny kommunallag.....                                    | 70 |
| 2.6.2 | Flera omfattande skolpolitiska reformer.....                                     | 71 |
| 2.7   | Implementeringen av kommunaliseringsreformen.....                                | 72 |
| 2.7.1 | Skolverket gav inte praktiskt stöd till kommunerna.....                          | 73 |
| 2.7.2 | Kompetensen i beslutsfattandet minskade.....                                     | 75 |
| 2.7.3 | Lärare och rektorer utan vägledning eller beredskap.....                         | 75 |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 2.7.4    | Brister i kommunernas styrning av skolan konstaterades under 1990-talet.....              | 77         |
| 2.7.5    | Krav på kommunala redovisningar för bättre kvalitetsarbete .....                          | 79         |
| 2.7.6    | Begränsad statlig tillsyn kritiseras .....  | 81         |
| 2.7.7    | 1993–2002: Statliga revisionen kritisk till Skolverkets roll .....                        | 84         |
| 2.7.8    | Olika myndigheter för tillsyn och utveckling 2003.....                                    | 85         |
| 2.7.9    | Fortsatta brister i kommunernas skolutvecklingsarbete 2003–2008 .....                     | 86         |
| 2.7.10   | Ny statlig skolorganisation 2008 .....  | 87         |
| 2.7.11   | Effekten av tillsynen som styrinstrument.....   | 89         |
| 2.7.12   | Den kommunala styrningen av skolan under senare år.....                                   | 92         |
| 2.7.13   | Olika förutsättningar för skolutveckling i kommunerna .....                               | 95         |
| 2.7.14   | Formellt oförändrat ansvar men reellt starkare central styrning .....                     | 97         |
| 2.8      | En översiktlig jämförelse med Finland, Danmark och Norge.....                             | 100        |
| 2.8.1    | Finland.....  | 100        |
| 2.8.2    | Danmark.....  | 102        |
| 2.8.3    | Norge.....  | 106        |
| 2.8.4    | Slutsatser av den nordiska jämförelsen.....   | 108        |
| 2.9      | Implementeringen misslyckades .....   | 109        |
| <b>3</b> | <b>Kommunaliseringen medförde att det externa inflytandet över läraryrket ökade .....</b> | <b>117</b> |
| 3.1      | Inledning.....  | 117        |
| 3.2      | Professionalism .....   | 118        |
| 3.2.1    | Lärarna är skolans viktigaste resurs .....  | 118        |
| 3.2.2    | Styrning genom professionen .....   | 119        |
| 3.2.3    | Kommunaliseringen och lärarprofessionen .....   | 121        |
| 3.3      | Läraryrket i Sverige .....  | 122        |
| 3.4      | Läraryrkets kunskapsbas .....   | 124        |
| 3.4.1    | Läraryrket i Sverige .....  | 124        |

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 3.4.2  | Forskning om lärarna och skolan.....   | 130 |
| 3.4.3  | Fortbildning .....   | 131 |
| 3.4.4  | Sammanfattning: Läraryrkets kunskapsbas.....                                 | 140 |
| 3.5    | Lärarnas arbetsvillkor och arbetsuppgifter .....                             | 141 |
| 3.5.1  | Lärarnas formella arbetsvillkor.....   | 141 |
| 3.5.2  | Läroplanerna och lärarna .....   | 145 |
| 3.5.3  | Lärarnas arbetssituation i praktiken.....                                    | 152 |
| 3.5.4  | Administration och dokumentation .....                                       | 159 |
| 3.5.5  | Sammanfattning: Lärarnas arbetsvillkor och<br>arbetsuppgifter .....          | 162 |
| 3.6    | Läraryrkets status .....   | 164 |
| 3.6.1  | Antalet lektorer.....  | 165 |
| 3.6.2  | Andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen....                             | 166 |
| 3.6.3  | Lärarnas löneutveckling.....   | 170 |
| 3.6.4  | Läraryrkets anseende .....   | 174 |
| 3.6.5  | Söktrycket till lärarutbildningen .....                                      | 176 |
| 3.6.6  | Sammanfattning: Läraryrkets status .....                                     | 178 |
| 3.7    | Läroorganisering.....  | 179 |
| 3.7.1  | Kommunaliseringen splittrade lärarnas<br>fackföreningar .....                | 180 |
| 3.7.2  | Samverkan mellan förbunden.....  | 181 |
| 3.8    | Nordisk utblick .....  | 183 |
| 3.9    | Kommunaliseringens effekter på lärarnas<br>arbetsuppgifter och status.....   | 186 |
| 3.10   | Rektorernas arbetsuppgifter .....  | 188 |
| 3.10.1 | Historisk tillbakablick .....  | 190 |
| 3.10.2 | Rektorernas roll efter kommunaliseringen av<br>skolan .....                  | 192 |
| 3.10.3 | Skolledare i kommunen .....  | 195 |
| 3.10.4 | Rektorernas arbetssituation.....   | 200 |
| 3.10.5 | Rekryteringen av rektorer .....  | 202 |
| 3.10.6 | Omsättningen av rektorer .....   | 205 |
| 3.11   | Kommunaliseringens effekter på rektorernas roll och<br>arbetsuppgifter ..... | 206 |



|          |  |            |
|----------|--|------------|
| <b>4</b> | <b>Kommunaliseringen gav oss inte en bättre och mer likvärdig skola.....</b>                                       | <b>209</b> |
| 4.1      | Statens syn på likvärdighet .....  | 210        |
| 4.1.1    | Bakgrunden till regleringen om likvärdighet .....  | 210        |
| 4.1.2    | Den aktuella regleringen av likvärdighet.....  | 212        |
| 4.1.3    | En kommentar om förutsättningar för likvärdighet över tid.....   | 216        |
| 4.2      | Studieresultatens försämring efter kommunaliseringen.....  | 223        |
| 4.2.1    | Betyg och nationella prov som mätare på kunskapsutvecklingen .....   | 224        |
| 4.2.2    | Kunskapsutvecklingen enligt de internationella kunskapsmätningarna samt de nationella utvärderingarna .....        | 232        |
| 4.2.3    | En nordisk jämförelse av studieresultat i de internationella mätningarna .....                                     | 240        |
| 4.2.4    | Studieresultatens utveckling i samband med elever med utländsk bakgrund .....                                      | 247        |
| 4.2.5    | Betydelsen av icke-kognitiva förmågor.....   | 249        |
| 4.2.6    | Utvecklingen av elevernas attityder, värderingar, hälsa och välbefinnande.....                                     | 250        |
| 4.2.7    | En skola i kris? – en sammanfattande kommentar om utvecklingen av studieresultaten .....                           | 251        |
| 4.3      | Resurser till skolan före och efter kommunaliseringen.....   | 254        |
| 4.3.1    | Aktuellt om resurser och resursfördelning till skolan.....   | 255        |
| 4.3.2    | Kommunerna disponerar medel fritt.....   | 259        |
| 4.3.3    | Regler, samhällstrender och demografi är i hög grad styrande för kommunerna .....                                  | 259        |
| 4.3.4    | Kostnaderna för välfärdstjänster har ökat totalt sett, men inte för grundskolan.....                               | 262        |
| 4.3.5    | Kommunernas kostnader per elev för grundskolan minskade under 1990-talet, men ökade igen under 00-talet.....       | 262        |
| 4.3.6    | Utvecklingen av lärartätheten för grundskolan uppvisar en liknande trend som kostnaderna per elev.....             | 263        |
| 4.3.7    | Kommunernas kostnader per elev för gymnasieskolan ökade något under 1990-talet, men minskade under 2000-talet..... | 265        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 4.3.8    | Lärartätheten i de kommunala gymnasieskolorna har ökat under större delen av perioden 1991 till 2011 .....    | 265        |
| 4.3.9    | Spridning i kostnader och lärartäthet över tid .....  | 266        |
| 4.3.10   | Kommunernas kompensatoriska fördelning till skolor och elever .....   | 273        |
| 4.3.11   | Samvariationen mellan resurser och lokala förhållanden över tid.....  | 276        |
| 4.3.12   | Sambandet mellan resurser och studieresultat .....  | 277        |
| 4.3.13   | Har kommunerna prioriterat skolan efter kommunaliseringen? – en sammanfattande kommentar .....                | 279        |
| 4.4      | Skolverkets och forskningens förklaringar till de försämringarna av studieresultaten och likvärdigheten ..... | 284        |
| 4.4.1    | Lärarens undervisning är avgörande för skolframgång .....   | 284        |
| 4.4.2    | Skolverkets fyra analyssystem från 2009 .....   | 286        |
| 4.4.3    | Ytterligare om Skolverkets analys av svagheter i det svenska skolsystemet.....                                | 288        |
| 4.5      | Kommunaliseringen, studieresultaten och likvärdigheten – en sammanfattande kommentar .....                    | 291        |
| <b>5</b> | <b>Risken med Granskningsrådet .....</b>  | <b>295</b> |
| 5.1      | Staten kom tillbaka.....  | 295        |
| 5.2      | Kontrollen av skolan i de nordiska länderna .....   | 297        |
| 5.2.1    | Kontrollen i Sverige .....  | 297        |
| 5.2.2    | Kontrollen i Finland .....  | 300        |
| 5.2.3    | Kontrollen i Danmark .....  | 302        |
| 5.2.4    | Kontrollen i Norge .....  | 304        |
| 5.2.5    | Kontrollen av skolan i ett nordiskt jämförande perspektiv .....   | 306        |
| 5.3      | Den svenska kritiken av Granskningsrådet .....  | 307        |
| 5.4      | Den internationella kritiken av Granskningsrådet.....   | 310        |
| 5.5      | Lösningen heter tillit.....   | 316        |
| 5.6      | Granskningsrådet och kommunaliseringen.....   | 322        |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| <b>6</b> | <b>Trots komplexiteten går kommunaliseringens effekter att påvisa, men utfallet kunde ha blivit annorlunda.....</b>                    | <b>325</b> |
| 6.1      | Inledning.....   | 325        |
| 6.2      | Syftet med beslutet om skolans kommunalisering.....  | 326        |
| 6.3      | Olika trender samverkade till kommunaliseringen.....   | 327        |
| 6.4      | Kommunaliseringen genomfördes mot många lärares vilja.....   | 328        |
| 6.5      | Ytterligare avregleringar medförde större decentralisering av skolan.....  | 331        |
| 6.6      | Implementeringen av kommunaliseringsreformen brast.....  | 332        |
| 6.7      | Statens styrning av skolan ökade åter.....   | 334        |
| 6.8      | Kommunaliseringen möjliggjorde besparingar och strukturella förändringar inom skolan.....  | 338        |
| 6.9      | Kommunaliseringen förstärkte medborgar- och brukarinflytandet över skolan.....   | 339        |
| 6.10     | Lärarnas arbetsförhållanden och status försämrades.....  | 340        |
| 6.11     | Förhoppningarna på rektorernas pedagogiska ledarskap infriades inte.....   | 343        |
| 6.12     | Studieresultaten och likvärdigheten försämrades.....   | 345        |
| 6.13     | Är det statens, kommunernas eller rent av lärarnas ansvar att kommunaliseringen inte blev bra?.....                                    | 350        |
| 6.13.1   | Staten har ett ansvar för att en långtgående "olikhet" mellan skolor länge bejakats.....   | 350        |
| 6.13.2   | Staten bär ansvaret för att en förändring genomdrevs med "tvång" gentemot stora grupper lärare.....                                    | 352        |
| 6.13.3   | Staten bär ansvaret för att de traditionella skolämnenas ställning nedtonats och för att kunskapsuppdraget fick en svag inramning..... | 352        |
| 6.13.4   | Staten bär ytterst ansvaret för 1990-talets besparingar.....   | 352        |

|         |  |     |
|---------|--|-----|
| 6.13.5  | Staten gav otillräckligt stöd till kommunerna, rektorerna och lärarna direkt efter kommunaliseringen. .... | 353 |
| 6.13.6  | Staten har ansvar för att lärarnas arbetsbörda ökat.....   | 354 |
| 6.13.7  | Staten har ansvar för att lärarnas kunskapsbas försämrats .....  | 355 |
| 6.13.8  | Staten och kommunerna bär ansvaret för det ökade antalet obehöriga lärare .....                            | 355 |
| 6.13.9  | Staten bär ansvar för valfrihetsreformerna.....  | 355 |
| 6.13.10 | Kommunerna var otillräckligt förberedda .....  | 356 |
| 6.13.11 | Kommunerna bär ansvaret för lärarnas låga löner .....  | 356 |
| 6.13.12 | Kommunerna har inte prioriterat fortbildning i form av ämnesfördjupning.....                               | 357 |
| 6.13.13 | Lärarna bär ett ansvar för sin professionella utveckling.....  | 357 |
| 6.13.14 | Sammanfattande kommentar om aktörernas ansvar för försämringarna efter kommunaliseringen .....             | 358 |
| 6.14    | Granskningsrådet .....   | 358 |
| 6.15    | Utfallet kunde ha blivit annorlunda.....   | 361 |
| 6.16    | Kommunalt eller statligt huvudmannaskap för skolväsendet? .....  | 364 |
| 6.16.1  | Innebörden av statligt huvudmannaskap för skolan .....   | 365 |
| 6.16.2  | Fördelar med ett kommunalt huvudmannaskap för skolan .....   | 369 |
| 6.16.3  | Nackdelar med kommunalt huvudmannaskap för skolan .....  | 369 |
| 6.16.4  | Ansvarsutkrävande i blandade system.....   | 373 |
| 6.16.5  | En avslutande kommentar till frågan om skolans framtida huvudmannaskap .....                               | 376 |

**Referenser ..... 379****Bilagor**

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2012:84..... 401

Bilaga 2 Metoder för en utvärdering av skolans  
kommunalisering ..... 417Bilaga 3 Skolans kommunalisering och de professionellas  
frirum..... 435

# Sammanfattning

## **Kommunaliseringens effekter**

Kommunaliseringen var en av regeringen och riksdagen bestämd intervention i syfte att påverka utvecklingen inom skolväsendet i en riktning som överensstämde med de preferenser som den politiska majoriteten hade. I den här utredningen har jag i efterhand genomfört en utvärdering av huruvida de avsedda målen uppnåddes, dvs. om vi uppnått en högre effektivitet och förbättrad kvalitet i skolan genom decentraliseringen till medborgare och den pedagogiska personalen i skolan. I en konsekvensanalys har jag sedan, i enlighet med utredningens direktiv, undersökt kommunaliseringens effekter på elevernas studieresultat, läraryrkets status och lärarnas och rektorernas arbetsuppgifter samt likvärdigheten i skolväsendet. Jag har även analyserat hur kommunerna styrt skolverksamheten när det gäller planering, uppföljning, utvärdering, lokalt utvecklingsarbete och lärarnas kompetensutveckling.

## **Den sammanhållna grundskolan krävde en ny sorts undervisning**

Den nioåriga sammanhållna grundskolan, som var fullt ut genomförd 1972, innebar en genomgripande förändring av skolans yttre organisation. Under resterande delen av 1970-talet och vidare under 1980-talet kom statens reformagenda på skolområdet att präglas av ansträngningar att anpassa skolans inre arbete till de förutsättningar som skapats av de ramar som den sammanhållna grundskolan gav. Det förutsattes att individualisering samt en annan metodik och ett annat innehåll i undervisningen skulle bidra till att lösa de problem det kunde innebära att elever med vitt skilda bakgrunder och studieförutsättningar nu var samlade i samma skolklasser. Behovet av

reformer på skolans område från 1970-talet och framåt underströks av att ordningsproblem uppmärksammades i allt större utsträckning i den nya nioåriga sammanhållna skolan. En stor andel elever behövde också stödundervisning för att klara kraven i skolan, trots att många menade att kraven på kunskaper i teoretiska ämnen sänktes efter det att urvalsskolan ersattes av en gemensam skola för alla elever. I slutet av 1970-talet bildade en grupp medborgare Kunskapsrörelsen i protest mot vad som uppfattades som en kunskapsfientlig skolpolitisk ideologi, som ansågs betona personlighetsutvecklingen på kunskapens bekostnad.

Den av staten önskade individualiseringen av undervisningen gick hand i hand med lokal anpassning och förutsatte därmed decentralisering. Rektorer och lärare behövde ett större professionellt handlingsutrymme för att kunna anpassa undervisningen efter enskilda elevers behov. I sin tur förutsatte detta att det fanns en lokal huvudman för skolan som hade mandat att omfördela personal eller ekonomiska resurser dit de bäst behövdes. Decentraliseringen inom skolväsendet från staten till kommuner, rektorer och lärare genomfördes stegvis från 1970-talet och framåt, under regeringar av olika politisk färg. Sett ur ett skolhistoriskt och skolideologiskt perspektiv var kommunaliseringen av skolan 1991 en följdenlig reform, även om den kom att genomföras med en knapp vänstermajoritet i riksdagen och under stort motstånd från stora grupper av lärare.

### **Syftet med och innebörden av kommunaliseringen**

I de tre propositioner som föregick kommunaliseringen av skolan 1991 motiverades reformen med att det fanns ett behov av att öka effektiviteten och kvaliteten i skolans verksamhet. Regeringen framhöll visserligen att svenska elevers studieresultat ur ett internationellt perspektiv var bland de bästa i världen och att likvärdigheten i den svenska skolan var mycket god. Skillnaderna mellan olika skolor var små. Det fanns dock problem som den hårt centralstyrda skolan inte kunnat lösa. Bristfällig disciplin och elever som inte fick tillräckligt stöd var exempel på sådana problem. Det medborgerliga inflytandet över skolan var litet i förhållande till andra samhällsområden. I en tid då förbättringar av offentlig verksamhet inte som tidigare ansågs kunna komma till stånd genom höjda anslag menade regering och riksdag att lösningen på skolans problem stod att

finna i en ökad decentralisering. Kommunaliseringen skulle göra det möjligt att anpassa skolan efter lokala behov. Föräldrarnas dialog med lärare och rektorer om skolans undervisning och verksamhet i övrigt kunde bli meningsfull först om de professionella hade ett eget handlingsutrymme. Även elevernas möjlighet till inflytande över undervisningen och skolans verksamhet skulle ges bättre förutsättningar. Genom kommunaliseringen skulle skolan bli fastare förankrad hos medborgarna, engagera fler och bli bättre anpassad till lokala förutsättningar. Som på många andra offentliga samhällsområden vid denna tidpunkt introducerades mål- och resultatstyrningen som styrmodell för den decentraliserade och kommunala skolan. Minskad detaljreglering i kombination med mål- och resultatstyrningen förväntades leda till en mer ändamålsenlig och rationell verksamhet samt till en mer effektiv resursanvändning.

Kommunaliseringen innebar att kommunerna fick ett samlat verksamhetsansvar för skolan och därmed ett odelat arbetsgivaransvar för all personal, däribland lärarna som tidigare hade haft statligt reglerade tjänster. Genom ytterligare en förändring av statsbidragssystemet 1993 fick kommunerna även ansvaret att besluta om fördelningen av resurser mellan skolan och annan kommunal verksamhet. Samma år avskaffades meritvärderingsreglerna för lärare. I och med kommunaliseringen fick kommunerna också ansvaret för att organisera skolan och vuxenutbildningen och följa upp och utvärdera den egna verksamheten samt ett ansvar för att utveckla verksamheten och erbjuda kompetensutveckling för personalen. Antalet nationella regler som styrde organisation, tjänstetillsättning och resursfördelning reducerades betydligt. Kommunerna skulle ha stor frihet att anpassa och organisera skolan inom den ram som bestämdes av regering och riksdag. Lärare och rektorer skulle ansvara för utformningen av undervisningen och andra pedagogiska frågor. Kommunaliseringen genomfördes 1991 under förutsättningen att staten skulle garantera den nationella likvärdigheten i skolan genom de nationella mål som riksdag och regering beslutade om, genom den statliga tillsynen som skulle kontrollera att de nationella målen samt kvarvarande nationella regler efterlevdes och genom det sektorsbidrag staten betalade ut till kommunerna och som bara fick användas för skolverksamhet. Likvärdigheten skulle även värnas genom den statliga lärarutbildningen och de regler om meritvärdering i samband med anställning av lärare som regeringen beslutat. Flera av dessa statliga styrinstrument avskaffades dock



eller förändrades i grunden under en borgerlig regering kort efter det att kommunerna övertagit det samlade verksamhetsansvaret för skolan. Detta skedde under trycket av den ekonomiska krisen under 1990-talet, som medförde att den nationella politiken inriktades mot besparingar, avregleringar och effektivare resursutnyttjande. Decentraliseringen av ansvaret för skola till kommunerna blev på detta sätt mer radikal än vad som ursprungligen varit avsikten med kommunaliseringen. Också andra skolpolitiska reformer som genomfördes av olika regeringar vid sidan av kommunaliseringen ändrade förutsättningarna för kommunerna. Valfrihetsreformerna med ökad möjlighet för fristående skolor att etablera sig med offentligt stöd samt möjligheten för föräldrar och elever att välja skola förde med sig krav på kommunal anpassning bl.a. med avseende på planering och utbetalande av skolpeng till fristående skolor som elever i kommunen valde. Gymnasiereformen som beslutades 1991 innebar att gymnasieskolan övergick till nationella och specialutformade program som alla var treåriga och ämnade att ge grundläggande högskolebehörighet. Förändringen betydde att det ställdes stora krav på kommunerna att anpassa och dimensionera sin gymnasieskola efter de nya kraven.

### **Implementeringen brast**

Implementeringen av kommunernas nya ansvar för skolan kom inte att fungera som avsetts. Kommunerna, rektorerna och lärarna fick endast kort tid på sig att förbereda sig på sin nya uppgift och i många kommuner saknades kunskaper om hur den nya decentraliserade styrmodellen var tänkt att fungera.

Som en del av implementeringen av kommunaliseringsreformen beslutade regeringen om nya läroplaner för bl.a. grundskolan och gymnasieskolan 1994 samt om ett helt nytt, kriteriebaserat betygssystem. Läroplanerna, som staten formulerat i linje med mål- och resultatstyrningens principer som en anpassning till det nya sättet att styra skolan, var dock abstrakta och svåra för lärarna att omsätta i undervisningen.

Undersökningar visade att styrningen av skolan i många kommuner var bristfällig bl.a. avseende styr- och kontrollsystem samt strategi och planering. De kommunala skolplanerna var inte tillräckligt konkreta, kopplingen mellan mål och resurser var svag, prioriteringar saknades och uppföljningen och utvärderingen av

verksamheten utgjorde en svag länk. Bristerna i kommunernas arbete var av stor betydelse, eftersom det nya sättet att styra skolan byggde på att uppföljningen och utvärderingen verkligen fungerade.

Implementeringen av kommunaliseringsreformen under 1990-talet genomfördes sammanfattningsvis i en situation där såväl kommunerna som lärarna saknade beredskap och förmåga att hantera sitt nya ansvar. Staten, representerad av Skolverket, stöttade inte vare sig de kommunala huvudmännen, rektorerna eller lärarna på ett ändamålsenligt sätt.

### **Kommunaliseringen möjliggjorde besparingar och strukturella förändringar inom skolan**

Kommunaliseringen och efterföljande decentraliseringsreformer innebar att kommunernas och även rektorernas möjlighet att styra över skolan ökade. Detta underlättade för kommunerna att genomföra betydande besparingar och strukturella åtgärder inom skolan åren närmast efter kommunaliseringen. Lärartätheten minskade, främst till följd av att lärarorganisationen hölls relativt intakt samtidigt som elevkullarna blev väsentligt större under 1990-talet. Den genomförda avregleringen av nationella regler som styrde organisation, tjänsteställning och resursfördelning med mera bidrog också till att möjliggöra besparingar och omstruktureringar. I ljuset av regeringens politik för att förbättra de svaga offentliga finanserna under 1990-talet kan kommunernas besparingar och åtgärder för att öka kostnadseffektiviteten inom skolan ses som naturliga. Man kan säga att kommunaliseringen var lyckosam i det att den möjliggjorde en skola som kostade mindre per elev. Däremot uppfylldes inte intentionen att skolan skulle bli kvalitativt bättre genom att underlätta för lärande och utveckling av varje enskild elev.

### **Kommunaliseringen förstärkte medborgar- och brukarinflytandet över skolan**

Ett syfte med kommunaliseringen var att öka medborgarnas och elevernas inflytande över skolan. Kommunaliseringen medgav större lokal variation genom att skolans organisation och undervisningens innehåll lättare kunde anpassas till lokala förhållanden. Därigenom

ökade även det medborgarinflytande som utövas via den lokala representativa demokratin. Även föräldrar och elever bjöds in att påverka skolans utformning i större utsträckning än vad som varit fallet tidigare. Föräldrar och elever fick en större möjlighet att påverka skolan dels via kontakter med förtroendevalda eller tjänstemän i kommunen, dels via kontakter med rektorer och lärare. Brukarinflytandet ökade. Kommunaliseringen innebar ett bejakande av variation och långt gående decentralisering av skolväsendet och beredde därmed marken för de kommande valfrihetsreformerna. Valfrihetsreformerna stärkte ytterligare föräldrarnas och elevernas inflytande över skolan. Efter kommunaliseringen har elevintresset även stärkts genom den ökade statliga tillsynen och de utvidgade möjligheterna att anmäla missförhållanden i skolan.

Syftet att öka medborgarinflytandet har alltså av allt att döma uppnåtts. De valfrihetsreformer som följde efter kommunaliseringen har framför allt stärkt brukarinflytandet. I förhållande till den motivbild som fanns när skolan kommunaliserades har en viss förskjutning skett från tonvikt på medborgarinflytande till tonvikt på brukarinflytande.

Förstärkningen av medborgarinflytandet och brukarinflytandet har ofrånkomligen i viss utsträckning skett på bekostnad av rektorernas och lärarnas inflytande, vilket även varit avsikten. Valfrihetsreformerna har även, helt i linje med reformernas intentioner, minskat kommunernas inflytande.

### **Kommunaliseringen medförde försämrade studieresultat**

Enligt internationella mätningar har kunskapsresultaten och likvärdigheten i den svenska skolan försämrats under drygt 20 års tid i fråga om läsförståelse, matematik och naturvetenskap. Resultaten har försämrats för såväl grupper av elever som har de bästa studieresultaten som för grupper av elever som presterar sämre.

Samtidigt ska sägas att svenska elever presterar på en god internationell nivå i exempelvis engelska och medborgarkunskap. Allmänt gäller även att många elever trivs i skolan. För den elev som värdesätter sin skolas profil kan skolan uppfattas som bättre än vad som skulle ha varit fallet utan den profilering av skolor och valfrihet som infördes under 1990-talet. Det svenska skolväsendet har, enligt skollag och läroplaner, under lång tid haft uppdraget att utveckla barns och elevers personlighet, egenskaper och förhållningssätt

inom en rad av de områden som inom forskningen benämns icke-kognitiva förmågor. Hur den svenska skolan lyckas med detta uppdrag och betydelsen av dessa förmågor är ett område inom vilket mer kunskap behövs och som i huvudsak inte speglas i de internationella kunskapsmätningarna.

När bilden ges av att skolan i dag misslyckas med att nå de nationella kunskapsmålen bör man påminna sig att regering och riksdag har använt resultatstyrningens möjligheter till att höja ambitionsnivån för skolan: alla elever ska numera få den hjälp och det stöd som behövs för att klara minst lägsta godkända betyg i alla ämnen. Kraven på den kommunala skolan är därmed högre än motsvarande krav då skolan var statlig.

Dessa reservationer till trots måste vi dock konstatera att studieresultaten i flera ämnen allvarligt försämrats efter kommunaliseringen. Kommunaliseringen bidrog till de försämrade studieresultaten och den försämrade likvärdigheten (i betydelsen större spridning av elevernas studieresultat) genom att staten och kommunerna inte gav lärarna nödvändiga arbetsförutsättningar. Decentraliseringen av beslut rörande skolans undervisning och verksamhet i övrigt till huvudmännen, rektorerna och lärarna blev större än vad dessa kunde ta emot. Regeringen var medveten om att det nya sättet att styra skolan var svårare för lärarna. Problemet var att det blev *för* svårt. Lärarna klarare inte av sitt uppdrag på de villkor och med de förutsättningar som staten gav. Tidigare fanns regler som mera ingående reglerade hur arbetet skulle bedrivas i skolan, men många av dessa regler avvecklades. Statens alltför stora delegation och oförmågan hos många kommuner och många av skolans professionella att axla det ansvar som staten gav bidrog till försämrade studieresultat och försämrad likvärdighet i betydelsen större spridning av studieresultat.

## **Kommunaliseringen innebar försämringar för lärare och rektorer**

Forskningen visar entydigt att lärarnas undervisning och förmåga att relatera till varje enskild elev är skolans viktigaste framgångsfaktor. Frågan blir därför i vilken utsträckning kommunaliseringen påverkat lärarnas förutsättningar att bedriva en god undervisning. Kommunaliseringen har på flera sätt försämrat lärarnas arbetssituation. Kommunaliseringen har bidragit till att den externa kon-

trollen över lärarna har ökat främst genom att kommunernas och rektorernas kapacitet att arbetsleda lärarna har förstärkts. Förändringar i arbetstidsregleringen har inneburit att den arbetstid som lärarna själva disponerar över har begränsats. Detta kan ses som en nackdel för lärarna, samtidigt som en ökad reglering av arbetstiden även kan vara positiv, till exempel om mer tid används för kollegialt utvecklingsarbete av undervisningen. Den externa styrningen av lärarna ökade också genom att meritvärderingssystemet utvecklades och behörighetsreglerna luckrades upp samtidigt som lönesättningen avreglerades. Detta gav arbetsgivaren ökad makt över besluten om vilka personer som anställdes som lärare, över lönesättningen och över hur lärarnas arbetstid skulle disponeras. Avregleringen av meritvärderingssystem och behörighetsregler bidrog till att andelen obehöriga lärare ökade. Den tidigare i hög grad lärardrivna fortbildningen nedmonterades och lärarutbildningen har gjorts om flera gånger sedan kommunaliseringen. Detta har lett till att lärarnas kontroll över yrkets kunskapsbas har försämrats och till att lärarnas kunskapsbas påverkats negativt. Vidare förändrades inriktningen på fortbildningen i samband med kommunaliseringen på ett sätt som i vissa avseenden var negativt, särskilt för ämneslärarna; större tonvikt lades vid verksamhetens behov, vilket förstås inte behöver vara fel, men detta skedde på bekostnad av ämnesfördjupning. De läroplaner och betygssystem som infördes i linje med den nya styrmodellen under 1990-talet lade stort ansvar på lärarna beträffande både målformuleringar och bedömningar. Det nya systemet var emellertid externt initierat och implementeringen blev därigenom behäftad med flera svårigheter. Lärarna hade inte beredskap och de gavs varken tid eller fortbildning att hantera det nya systemet eller det ökade inflytandet. I praktiken fick de enskilda lärarna och lärarprofessionen därför svårt att tillvarata det ökade handlingsutrymmet.

Parallellt med dessa förändringar har lärarnas arbetsbörda ökat markant. Studier visar på en betydande försämring av hur lärarna upplever sin arbetssituation i dag i jämförelse med början av 1990-talet. Allt fler lärare i dag upplever att de har för mycket att göra och att de har för många arbetsuppgifter. Samtidigt som de fått mer att göra har lärarnas inflytande över det egna arbetet minskat. En tydlig försämring kan noteras mellan början av 1990-talet och i dag. De faktorer som pekas ut som orsaker till lärarnas försämrade arbetssituation är att lärarna främst till följd av statliga krav tvingas lägga allt mer tid på administration och dokumentation.

Lärarnas löneutveckling har under perioden 1997–2012 varit betydligt sämre än för jämförbara grupper. Utvecklingen av lärarlöner var mindre gynnsam redan under den tid då skolan var statlig. Kommunaliseringen bröt inte denna trend. De kommunala huvudmännen har inte prioriterat lärarna i förhållande till andra kommunanställda utan den genomsnittliga ökningen av löner för kommunsektorn totalt sett har tvärtom varit högre än lärarnas löneutveckling. Den dåliga löneutvecklingen och den ökade andelen obehöriga lärare signalerar att läraryrket värderas lågt. Det kan vara en orsak till att läraryrket har låg status och att få studenter söker sig till lärarutbildningen.

Genom skolans kommunalisering skapades förutsättningar för ett ökat professionellt friutrymme för rektorerna. I realiteten blev det emellertid snarare huvudmännen än rektorerna som övertog den roll som staten tidigare haft. Det tog sig uttryck i att en del kommuner närmast efter kommunaliseringen utfärdade bestämmelser som direkt hade med det professionella yrkesutövandet att göra, t.ex. direktiv till ledningsorganisationer och arbetslag. Undersökningar och granskningar av skolan har pekat på flera svårigheter i rektorsuppdraget, bland annat otydliga ansvarsvägar samt ofullständig delegering av uppgifter. Relationen mellan rektorerna och den politiska ledningen är i vissa avseenden oklar och dessutom präglad av bristande tillit. Rektorerna upplever i likhet med lärarna en hög arbetsbörda som tycks ha ökat på senare år. Undersökningar visar att omsättningen av rektorer är hög, vilket tyder på att uppdraget är svårt. Både bristande resurser och tillit uppges som skäl till att rektorerna väljer att byta yrke och/eller arbetsplats. Rektorns pedagogiska ledarskap är ofta eftersatt. Ambitionen att via rektorns ledarskap få lärarna att samarbeta mer och bedriva ett kollegialt utvecklingsarbete för att förbättra undervisningen har av allt att döma inte lyckats till fullo.

### **Regeringen och riksdagen har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med problem som följde av kommunaliseringen**

Regering och riksdag har under senare år vidtagit en rad åtgärder för att inom ramen för rådande ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna eller andra huvudmän komma till rätta med skolans problem. Åtgärder har exempelvis vidtagits för att:

- tydliggöra ansvarsfördelningen mellan kommunerna, rektorerna och lärarna
- stärka det pedagogiska ledarskapet över skolan
- ge skolämnena och kunskapsuppdraget en starkare ställning och en starkare inramning
- tydliggöra kunskapsmålen och resultatkraven
- förbättra lärarutbildningen och fortbildningen för lärare samt skärpa behörighetskraven på lärare
- förbättra kunskapsspridningen i syfte att främja en utbildning som bygger på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet

Förbättringarna har genomförts genom beslut om exempelvis en ny skollag, nya läroplaner och kursplaner, förbättrat bedömningsstöd till betygssättningen samt en ny betygsskala, nya karriärtjänster, lärarlegitimation, ny lärarutbildning, ny rektorsutbildning, satsningar på kompetensutveckling i form av Lärarlyftet med mera och ett utvidgat uppdrag till Skolverket rörande forskningsspridning. Vidare har den statliga tillsynen över skolan utvidgats. Det är för tidigt att göra en fullständig bedömning av effekterna av senare års reformer eftersom de ännu inte kunnat verka fullt ut.

Det har varit nödvändigt att förtydliga styrningen och utveckla det statliga åtagandet inom skolväsendet. Samtidigt finns risk för att statens åtgärder under senare år begränsar lärarnas autonomi i frågor som gäller undervisning, prov och bedömning samt att de utökade statliga kraven innebär merarbete för lärarna bland annat genom ökade krav på dokumentation. Inriktningen på resultatstyrning och kvantitativa indikatorer kan göra skolan till en del av det så kallade Granskningssamhället, där kvalitativa och svåråttbara ambitioner trängs undan och den självständighet för lärarna till slut förkvävs, som målstyrningen syftade till att befrämja.

### **Från decentraliserad målstyrning till centraliserad resultatstyrning**

Kommunaliseringen blev i vid mening illa implementerad. De styrdokument från 1990-talet, som skulle vara anpassade till den kommunaliserade och mål- och resultatstyrda skolan, var alltför lite styrande. Ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna, rektorerna

och lärarna uppfattades som oklar eller okänd för vissa av aktörerna.

Skolverkets metod att genom informationsstyrning söka förmå kommuner, lärare och rektorer att arbeta i enlighet med mål- och resultatstyrningens principer var inte framgångsrik. Verket gav heller inte huvudmän, lärare och rektorer tillräckligt stöd i deras arbete med att axla sitt nya ansvar. Problemen förvärrades av att avregleringen åren närmast efter kommunaliseringen under trycket av den ekonomiska krisen under 1990-talet och de svaga offentliga finanserna drev decentraliseringen längre än vad som varit tanken vid tidpunkten för kommunaliseringen.

Kommunaliseringen genomfördes dessutom med ”tvång” gentemot stora grupper lärare, som motsatte sig reformen. Tvånget och ämneslärares ovilja var en mekanism som allvarligt försvårade implementeringen av reformen. Många lärares motstånd mot reformen kan förklaras av att lärarna misstroddes kommunernas förmåga att sköta skoluppdraget. Men motståndet kan också förklaras av att lärarna ogillade den nationella skolpolitik, som vid tidpunkten för kommunaliseringen i praktiken hade inneburit en nedprioritering av ämnesundervisningens betydelse och en försvagad ställning för ämneslärarna.

Det är framför allt statliga beslut som förklarar den bristfälliga implementeringen av kommunaliseringen. Staten och kommunerna bär ett gemensamt ansvar för de otillräckliga förberedelserna inför reformen och för bristerna i skolans styrning de närmast följande åren efter kommunernas övertagande av verksamhetsansvaret för skolan. Staten bär huvudansvaret för att lärarnas arbetsbörda ökat till följd av utvidgade dokumentationskrav efter kommunaliseringen. Staten bär ytterst ansvaret för en otillräcklig prioritering av skolans kunskapsuppdrag i samband med kommunaliseringen. Staten bär även ansvaret för att ha uppmuntrat en långtgående grad av profilering och olikhet i skolsystemet under åren närmast efter kommunaliseringen, som fick till följd att det blev större skillnader inte enbart i inriktningen mellan skolorna utan även i kvaliteten på den undervisning som bedrevs. Staten har med andra ord ansvaret för att genom valfrihetsreformerna ha försvårat kommunernas likvärdighetsuppdrag. Kommunerna bär huvudansvaret för lärarnas svaga löneutveckling från 1997 och framåt. Kommunerna bär också ansvaret för att fortbildning i form av ämnesfördjupning inte har prioriterats tillräckligt. Staten och kommunerna bär ett gemensamt



ansvar för det ökade antalet obehöriga lärare efter kommunaliseringen.

Senare års nationella politik har i stor utsträckning väglett av ambitionen att inom ramen för en bibehållen ansvarsfördelning mellan staten, huvudmän, rektorer och lärare rätta till de problem som följde i spåren av kommunaliseringen. Exempelvis förtydligades den statliga styrningen i och med den nya skollagen 2010 samt de nya läroplanerna och den nya betygsskalan från 2011.

Även under de allra senaste åren har det framkommit uppgifter som tyder på att det finns problem med tillämpningen av den fördelning av ansvar och roller som kommunaliseringen av skolan och införandet av mål- och resultatstyrningen inneburit. Det är alltså för tidigt att säga i vilken utsträckning senare års reformer som exempelvis den nya skollagen och de nya läroplanerna råder bot på dessa problem. Skolverket bedömde så sent som 2011 att det fanns indikationer på att de kommunledningar som undersökts i ett antal fallstudier inte styrde skolverksamheten utifrån ett samlat statligt uppdrag, att de statliga målen för skolan i vissa fall sågs som långsiktiga visioner, inte som mål att uppfylla, att vissa statliga krav inte prioriterades, vilket fått till följd att nationella mål sorterats bort och nationellt satta målnivåer sänkts. Resursfördelningen gjordes också schablonmässigt och inte utifrån en analys av lokala förutsättningar och behov för att nå de nationella målen. Kommunernas intresseorganisation Sveriges Kommuner och Landsting delade inte Skolverkets uppfattning, men menade samtidigt att staten i den mån det fanns oklarheter i styrningen själv bidragit till den genom att styra de professionella grupperna i skolan och inte rikta sig till huvudmännen som var de som har det samlade ansvaret för skolan.

Även i andra avseenden finns kvarstående problem i spåren av kommunaliseringen. Forskning från senare år pekar på att det kan finnas skillnader i kommunernas styrning av skolan som är beroende av kommunstorlek. Det finns också indikationer på att kommunerna har olika förutsättningar att utnyttja det stöd till utvecklingen av skolan som staten erbjuder. Skolverket har i olika sammanhang kunnat konstatera att det är stor skillnad mellan skolhuvudmännen vad gäller att ta del av de frivilliga och specialdestinerade statliga stimulansbidragen. Olikskheterna beror inte på att endast de som har behov av insatsen ansöker om de statliga pengarna. I stället är det andra faktorer än behov som styr i vilken mån de specialdestinerade statsbidragen till skolutveckling utnyttjas. Kapaciteten att ta emot och medfinansiera de statliga satsningarna varierar t.ex.

mycket mellan kommunerna. Ett återkommande mönster är att små kommunala huvudmän (och enskilda huvudmän) mer sällan tar del av de statliga bidragen till skolutveckling. Eftersom detta mönster uppträtt under flera år finns en risk att de olika förutsättningarna att utföra skoluppdraget mellan kommunerna ökar över tid. Att kommunerna utnyttjar de statliga satsningarna så olika innebär att eleverna får olika förutsättningar beroende på var i landet de bor, riskerar att ge negativa konsekvenser för skolans likvärdighet.

Vissa kommuner och enskilda huvudmän uppvisar svaga skolresultat flera år i rad. Enligt statistiken är det även stor skillnad i studieresultat mellan skolor som till synes har likvärdiga förutsättningar. Det kan dessutom vara stor skillnad i studieresultat mellan olika skolklasser i en och samma skola – mycket kommer an på lärarens kompetens. På en och samma skola kan alltså elever med likvärdiga förutsättningar som har ”otur” med läraren eller lärarlaget få sämre studieresultat än elever som har ”tur” med läraren eller lärarlaget.

Lösningen på många av skolans problem stavas ledarskap. Skolan behöver ett ledarskap på olika nivåer – på statlig nivå, huvudmannansnivå, rektorsnivå och lärarnivå. Ett ledarskap är nödvändigt som medför att lärarna trivs och får erkänsla för sitt viktiga arbete. Skolans ledarskap behöver även frigöra tid för och stimulera lärarnas kollegiala samverkan i syfte att utveckla kvaliteten i undervisningen i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet samt se till att lärare som är lite svagare i undervisningsrollen får ett särskilt stöd. Ledarskapet bör verka för att alla lärare utvecklas kontinuerligt i sitt arbete. Det är vidare nödvändigt med ett ledarskap som möjliggör att skolan organiseras på ett sådant sätt att varje enskild elev får det stöd och den hjälp som eleven behöver för sitt lärande och sin utveckling. Vissa huvudmän, rektorer och lärare behöver arbeta mer med dessa frågor än andra.

Efter kommunaliseringen var skolan således behäftad med en rad implementeringsproblem, som regering och riksdag också insåg och vidtog åtgärder för att komma till rätta med. Implementeringsproblem går i allmänhet att rätta till i efterhand. Det kan förvisso vara krävande på olika sätt; att göra rätt från början har onekligen många fördelar jämfört med att göra justeringar i efterhand för att se till att det blir rätt. Kanske kan vi även emotse ytterligare statlig intervention inom ramen för i huvudsak rådande ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna de närmaste åren.

Det har med andra ord visat sig att kommunaliseringen är elastisk, det vill säga en kommunaliserad skola låter sig förenas med olika grader av statlig intervention. Samtidigt finns det förstås gränser för hur mycket staten kan ingripa utan att i praktiken ta över den kommunala huvudmannens ansvar. Efter en långtgående decentralisering under nittiotalet, vilken som sagt gick längre än som ursprungligen var avsett, har staten kommit tillbaka i skolans värld på områden där staten tidigare inte var lika styrande, men dock med bibehållen ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna. Huruvida staten även ska återta huvudmannaskapet för de kommunala skolorna och kommunernas uppgifter i övrigt inom skolväsendet är en fråga som det inte ingår i denna utrednings uppdrag att uttala sig om. Det är emellertid uppenbart att en återgång till de ansvarsförhållanden och den centraliserade regelstyrning som var rådande före kommunaliseringen inte är ett realistiskt alternativ till dagens kommunala skola. En modern skola med statligt huvudmannaskap kräver en regional eller lokal statlig organisation med en viss självständighet från regeringen eller de centrala skolmyndigheterna. I skolans värld får staten oavsett huvudmannaskapet inte abdikera från sitt ansvar.

# Summary

Through the municipalisation reform, municipalities received full employer responsibility for all school staff as of 1991. Municipalities were also given responsibility to determine how resources should be allocated between different parts of the school system. Through municipalisation, municipalities were also given responsibility for organising schools and adult education, for following up and evaluating their own activities, and for developing these activities and offering continuing professional development for staff.

In the Social Democratic Government's assessment, although pupil performance in Swedish schools appeared to be good in an international comparison, some pupils did not receive sufficient support in the integrated school that was introduced in the 1970s. Decentralisation to municipalities was intended to give rise to a new form of education involving increased cooperation between teachers and a school system that was better supported by citizens and school staff. Welfare policy had arrived at a crossroads. Continued improvement of public sector services, it was thought, could no longer take place by increasing government appropriations. Decentralisation, reduced detailed regulation and a transition to management by objectives and results would make the school system more appropriate and effective.

However, municipalisation, was a failure. Municipalities, school heads and teachers were never given the opportunity to prepare themselves for the new mandate. A new curriculum, designed as an adaptation to the new way of managing schools, was abstract and difficult for teachers to implement in their teaching. Follow-up and evaluation in the municipalities did not work. For reasons of principle, the National Agency for Education did not support school organisers and teachers; the whole point of decentralisation was that education providers would themselves find ways to satisfy the Government's objectives. Moreover, under a new centre-right

government, many of the state policy instruments that were set up as conditions for municipalisation were either abolished or fundamentally changed. Through a further change in the system of central government grants in 1993, municipalities also assumed responsibility for deciding on allocation of resources between schools and other municipal activities. The rules concerning teacher qualifications were also liberalised. The financial crisis of the early 1990s was the main reason for these further deregulations, which in turn made cuts in school funding possible. Decentralisation thus became more far-reaching than was originally intended. The same Government also introduced the school choice system and the independent school reform, which made municipalities' task of running schools more difficult.

The central government's excessive transfer of power and responsibility for schools to municipalities, school heads and teachers in connection with municipalisation had an impact on both pupil performance and equality in schools. The performance of Swedish pupils has deteriorated and continues to decline according to international surveys. Teachers' working conditions have deteriorated as a result of increased external management of schools and extensive documentation and other administrative requirements. Teacher salary growth has been poor for a long time, and the proportion of teachers lacking formal qualifications is high.

In order to address these problems, the central government has intervened in recent years with clearer learning goals, clearer performance requirements, more stringent qualification requirements, extensive initiatives for school improvement and continuing professional development, and stricter supervision. A 'decentralised management by objectives' has been replaced by a 'centralised performance-based management'. It is still too early to see the results of these efforts to tighten up the system. However, there is a risk that supervision and control could become too rigorous and shift into an 'Audit Society', stifling teachers' creativity and job satisfaction. To combat this, however, the Government has taken measures aimed at reducing teachers' administrative burden.

Research shows that teachers are schools' most important resource. Confidence in teachers and improvements in their working conditions stand out as the most urgent change needed in the Swedish school system.

In recent years, the central government has re-entered the school sphere with vigorous measures in areas in which it previously was

not as involved, although formally the same division of responsibility between the central government and municipalities has been retained. Whether the central government should reassume responsibility for the public school system and municipalities' other assignments within the school system is an issue that is beyond the remit of this Inquiry to comment on. However, it is clear that a return to the division of responsibilities and centralised management by rule that prevailed prior to municipalisation is not a realistic alternative for today's municipal schools. A modern school system that is accountable to the central government requires a regional or local central government organisation with a certain amount of independence from the Government and central school authorities. The central government cannot abdicate its responsibilities in the school world, regardless of which authority is responsible.

# 1 Komplexitet behöver inte göra en undersökning mindre vetenskaplig

## 1.1 Uppdraget

Syftet med denna utredning är att genomföra en utvärdering av eventuella kausala effekter av den svenska skolans kommunalisering. Uppgiften är att analysera effekterna på elevernas studieresultat, läraryrkets status, lärarnas och rektorernas arbetsuppgifter samt likvärdigheten i skolväsendet. Analysen ska i första hand ske i form av en kvantitativ analys, varvid eventuella kausala effekter identifieras. Effekter av kommunaliseringen ska separeras från andra faktorer som kan ha haft betydelse. Utredningen ska vidare skilja mellan effekter som beror av statens respektive kommunernas styrning.

Därutöver ska en analys genomföras av hur kommunerna, med utgångspunkt i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, styrt skolverksamheten när det gäller planering, uppföljning, utvärdering, lokalt utvecklingsarbete och lärarnas kompetensutveckling.

## 1.2 Metodiska utgångspunkter

I detta första kapitel diskuterar jag vissa metodiska utgångspunkter för utredningen.

### 1.3 Kommunaliseringen av skolväsendet

När den svenska skolan kommunaliserades i början av nittioalet, innebar det att kommunerna fick det samlade ansvaret för skolverksamheten. Regering och riksdag förbehöll sig rätten att uppställa de grundläggande målen för skolan men kommunerna fick det fulla arbetsgivaransvaret för lärare och skolledare samt skyldighet att anordna undervisningen så att de nationella målen förverkligades. Tre propositioner låg till grund för ”kommunaliseringen”: om skolan utveckling och styrning,<sup>1</sup> om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer<sup>2</sup> samt om ansvaret för skolan<sup>3</sup>.

Med kommunaliseringen ville statsmakterna komma till rätta med den bristande effektiviteten och kvaliteten inom skolan och utnyttja resurserna bättre. Alla elevers studieresultat var inte tillfredsställande och undervisningen bedrevs inte alltid på det sätt som regering och riksdag föreskrivit. Ett annat syfte var att möjliggöra ökat inflytande för elever och föräldrar.

Har de förhoppningar som den dåvarande regeringen knöt till kommunaliseringen infriats eller har utvecklingen tvärtom – som kritikerna gör gällande – försämrats? Det är frågeställningen för denna utredning.

### 1.4 I stället för experiment

I samband med kommunaliseringen eller åren närmast efter anpassades läroplaner, betygssystem och andra styrdokument till mål- och resultatstyrningen, som var den styrmodell som regeringen tillämpade för den kommunaliserade skolan. Mål- och resultatstyrningen var med andra ord en integrerad del av kommunaliseringsreformen. Efter skolans kommunalisering inträffade också en rad andra förändringar: statsbidragen blev generella, vi fick en ny gymnasieskola och en ny lärarutbildning samtidigt som det inträffade en allmän ekonomisk nedgång i samhället. Vilken betydelse hade dessa olika faktorer för skolan och går de att separera från kommunaliseringen?

---

<sup>1</sup> Proposition 1988/89:4.

<sup>2</sup> Proposition 1989/90:41.

<sup>3</sup> Proposition 1990/91:18.



Det bästa sättet att svara på sådana frågor är att göra ett experiment, där man tar bort det fenomen man vill undersöka och ser efter om utfallet blir annorlunda. Om vi kunde köra om historien med allting konstant utom den förklarande variabel man vill undersöka skulle vi få veta det, skriver författarna till en av de mest använda läroböckerna i samhällsvetenskaplig metod.<sup>4</sup> Men det är naturligtvis inte möjligt. Kommunaliseringen är genomförd. Det finns ingen verklighet med bibehållet statligt huvudmannaskap för skolan att jämföra med. I stället stöter vi på alla de nyss nämnda sammanfallande förändringarna, vilka i princip inte låter sig separeras. Samhällsvetenskapens forskningsobjekt präglas med andra ord av en komplexitet, som den experimentella naturvetenskapen inte besväras av på samma sätt.<sup>5</sup> Ändå vill vi veta. Behovet av kunskap är så stort, att vi inte vill resignera.

Samhällsvetarna brukar attackera komplexitetsproblemet med olika indirekta metoder, t.ex. genom ”kvasiexperimentella” ansatser, varvid man delar upp materialet i två grupper – en med och en utan den variabel man vill studera. I skolans värld är emellertid inte heller det möjligt. Först var alla skolor statliga, sedan blev alla skolor kommunala.<sup>6</sup> Det finns, som forskarna säger, ingen variation i den oberoende variabeln. Så man får gå till väga på annat sätt.

För samhällsvetarna är denna utmaning inte något ovanligt. Tvärtom: komplexitetsproblemet hör till deras vardag och måste hanteras – men med ödmjuk insikt om att slutsatserna inte kan bli lika säkra som vid experiment. Låt oss citera läroboken igen:

Vetenskapliga metoder är lika värdefulla för verkligt komplexa händelser som för enklare. Denna komplexitet gör sannolikt våra slutsatser mindre säkra men bör inte göra dem mindre vetenskapliga.<sup>7</sup>

I denna utredning kommer jag att använda mig av fyra särskilda metoder för att så långt möjligt komma till rätta med de mångfaktoriella orsakssambanden.<sup>8</sup> Den första är analys av tidsserier.

<sup>4</sup> Gary King, Robert O. Keohane och Sidney Verba: *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press 1994, 82.

<sup>5</sup> I själva verket är världen naturligtvis inte uppdelad i komplexa och icke-komplexa fenomen. Vad som är komplext eller inte beror på hur väl vi, naturvetare såväl som samhällsvetare, kan specificera våra frågor och hur realistiskt vi kan modellera vårt forskningsobjekt i form av hypoteser om samband av olika slag.

<sup>6</sup> Ett par år senare gavs ökade möjligheter för enskilda att med offentlig finansiering starta fristående skolor.

<sup>7</sup> King, Keohane och Verba 1994, 10.

<sup>8</sup> Se vidare den vetenskapliga bilagan till denna utredning, författad av professorerna Anders Lindbom och Anders Westholm, samt den litteratur som anges nedan i Referenser, särskilt Henry E. Brady och David Collier: *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared*

Innebörden är att man går längre tillbaka i tiden än den händelse, som man misstänker kan vara orsaken till ett visst förhållande. För denna utredning betyder det att jag kommer att diskutera förhållandena också före 1990. Om de kritiserade bristerna i skolan förelåg redan före kommunaliseringen, kan kommunaliseringen rimligen inte vara (enda) orsaken.

Den andra metoden är jämförelser. Om skolan är annorlunda organiserad i andra länder än i Sverige och studieresultaten oförändrat bra, finns det anledning att tro att kommunaliseringen haft betydelse. Jämförelsen kommer att göras med de nordiska länderna.

För det tredje kan processpåring hjälpa oss att förstå orsaksamband. Processpåring är en sorts kvalificerad historisk metod, som innebär närläsning av källmaterialet i syfte att hitta de avgörande faktorerna. I stället för att söka allmänna samband mellan orsaker och utfall konstruerar forskaren nya beroende variabler genom att dela upp processen i sekvenser eller genom att rekonstruera olika aktörers samspel, perceptioner och strategier. Som närmare utvecklas i senare kapitel kom skolans utveckling, föga förvånande, i hög grad att avgöras av de verklighetsbedömningar och visioner som ledande skolpolitiker hade vid tidpunkten för kommunaliseringen.

Slutligen ska jag söka identifiera de kausala mekanismer, varigenom skolans organisering påverkat undervisning och arbetsvillkor. Intresset för mekanismer har tilltagit inom samhällsvetenskaperna under senare år. Mer och mer har man insett att det inte säger så mycket att man kan påvisa ett samband. Man vill veta *på vilket sätt* de faktorer man identifierat under processpåringen haft inflytande på det man vill förklara.<sup>9</sup> Välkänd är skolläraren som påvisade ett samband mellan god handstil och stora fötter bland eleverna. Men det är först när vi betänker att med stigande ålder får eleverna både större fötter och mera övning i att skriva som detta samband blir meningsfullt. En del av kritiken mot skolans kommu-

---

*Standards*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield 2004; John G. Bullock, Donald P. Green och Shang E. Ha: "Yes, But What's the Mechanism? (Don't Expect an Easy Answer)", *Journal of Personality and Social Psychology* 98, no. 4 2010; James J. Heckman och Jeffrey A. Smith: "Assessing the Case for Social Experiments", *Journal of Economic Perspectives* 9, no. 2 1995; Kosuke Imai m.fl.: "Unpacking the Black Box of Causality: Learning about Casual Mechanisms from Experimental and Observational Studies", *American Political Science Review* 105, no. 4 2011; James Mahoney: "After KKV. The New Methodology of Qualitative Research", *World Politics* 62, no. 1 2010.

<sup>9</sup> Och detta gäller inte bara för den kvalitativa metod jag här företräder utan lika mycket för kvantitativ samhällsvetenskap såväl som för ren naturvetenskap.

nalisering går ut på att kommunerna prioriterat annan verksamhet än skolan. Men hur detta budgetarbete närmare bestämt kan gå till förstår vi bättre, när vi påminns om att det specialdestinerade statsbidraget avskaffades 1993 och kommunerna fick rätt att fritt disponera sina anslag mellan olika verksamhetsgrenar. (På vilket sätt kommunerna sedan faktiskt prioriterade kommer att framgå av kapitel fyra nedan.)

## 1.5 Utvärdering och konsekvensanalys

Den förelagda uppgiften är att utvärdera effekterna av skolans kommunalisering. Utvärdering är en omfattande samhällsvetenskaplig verksamhet, där man inom skilda riktningar argumenterar för de mest olika uppläggningar. För min del kommer jag att använda mig av den variant som kallas ”mätning mot mål”, dvs. mot de mål som beslutsfattarna själva angav som motivering för beslutet. Det är den ursprungliga, strikta utvärderingsmetoden<sup>10</sup> och i dag ganska omstridd. Många forskare menar nämligen att man i stället bör utvärdera mot andra mål, t.ex. mot vad som är mest användbart eller allmänt önskvärt eller vetenskapligt styrkt. Jag är skeptisk mot denna vidgning av utvärderingsforskningen, eftersom den enligt min mening öppnar dörren för godtycke och politisering.

Svagheten med den strikta utvärderingsmetoden är å andra sidan att den inte fångar upp oförutsedda konsekvenser av ett beslut,<sup>11</sup> vilka kan vara mycket betydelsefulla. En mätning mot mål beträffande Columbus berömda upptäcktsresa leder till att den måste betecknas som misslyckad, eftersom Columbus inte uppnådde syftet att komma fram till Indien. Men i stället fann han vattenvägen till Amerika, en serependitet av epokgörande betydelse. Sådana följder måste man självfallet ta hänsyn till i den allmänna bedömningen men jag kommer i sådana fall att tala om konsekvenser, inte om utvärdering.

Genom skolans kommunalisering ville man flytta verksamheten närmare personalen och medborgarna (varmed avsågs lärare respektive kommunpolitiker och föräldrar/elever). Genom att mobilisera deras engagemang för skolan hoppades man kunna hjälpa de svag-

<sup>10</sup> Se David Nachmias: *Public Policy Evaluation: Approaches and Methods*. New York: St. Martin's Press 1979.

<sup>11</sup> Robert K. Merton: "The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action", *American Sociological Review* 1, no. 6 1936.

presterande och reformera undervisningsformerna. Målet att individualisera undervisningen krävde större flexibilitet och lokal anpassning men enligt regeringens uppfattning fortsatte många lärare att undervisa i stort sett som de alltid gjort.

”Medborgar- och personalinflytande”, dvs. ökat inflytande för föräldrar, politiker och lärare, var alltså ett syfte med skolans kommunalisering, knappast t.ex. ”lärarkets status”. Men en belysning av förändringen i lärarkets status efter kommunaliseringen är något som direktivet för denna utredning efterlyser. Trots att direktivet använder ordet ”utvärdering” också i detta sammanhang, kommer förändringen av lärarkets status, i enlighet med hur jag här resonerar, att genomföras i form av det jag föredrar att kalla ”konsekvensanalys”.

Ett vanligt fel vid utvärdering är att man mäter för snävt. Politiska reformer har ofta indirekta och långsiktiga effekter; de är länkar in en kedja som kan leda till oväntade, ibland oönskade och ibland – som i fallet Columbus – välkomna resultat. Om man skulle förbise den ändrade markanvändning som blivit följden av odlingen av biodrivmedel, är det troligt att man skulle få en alltför ljus bild av sådan transport- och energipolitik. Om EU utvärderats redan efter tio år, skulle organisationen sannolikt ha dömts ut som ett misslyckande. När man emellertid i en svensk studie av skolan anlade ett långtidsperspektiv och studerade effekterna av att minska klasstorleken med fem elever i årskurs fyra till sex, fann man att en sådan klassindelning inte bara ökade elevernas kognitiva och icke-kognitiva förmågor vid 13 års ålder och studieresultaten i svenska, engelska och matematik vid 16 års ålder utan också individernas löner vid 27–42 års ålder.<sup>12</sup>

## 1.6 Begreppsapparat

Skolans kommunalisering har blivit föremål för omfattande forskning. Hundratals avhandlingar och artiklar har skrivits om saken. Ett flertal myndigheter och organisationer har stora forskningsavdelningar, som dagligen analyserar förändringarna i skolans värld. Den här utredningen har inte resurser att genomföra annat än vissa begränsade, empiriska undersökningar. Målet är i stället att systematisera den kunskap vi redan har inom ramen för en samman-

---

<sup>12</sup> Peter Fredriksson, Hessel Oosterbeek & Björn Öckert: *Långsiktiga effekter av mindre klasser*. IFAU Rapport 2012:5.

hållen begreppsapparat. Därvid utgår min sammanställning från följande betraktelsesätt.

Det är förändringen i skolans värld, som ska upptas till diskussion. Låt oss helt enkel kalla den *utvecklingen*. Denna utveckling iakttas, bedöms och påverkas av politiska *aktörer*. Detta kan låta som ett oskyldigt ord men rymmer en rad antaganden, som är vetenskapligt kontroversiella. Jag utgår från att politikerna, tvärtemot vad som ofta hävdas, är förnuftiga varelser som är väl insatta i sakfrågorna, vet vad de vill och också är beredda att vidta åtgärder för att få så många som möjligt av sina *preferenser* genomförda.<sup>13</sup> När aktörerna upptäcker missförhållanden, gör de – precis som läkare inför en sjukdom – en *intervention* för att ändra förloppet. Kommunaliseringen av den svenska skolan var en sådan intervention. I efterhand kan vi göra en *utvärdering* huruvida de avsedda målen uppnåddes, i det här fallet effektivisering och förbättrad kvalitet genom decentralisering till medborgare och personal. I en *konsekvensanalys* undersöker vi sedan de särskilda effekterna som räknas upp i direktivet, nämligen kommunaliseringens effekter på elevernas studieresultat, läraryrkets status och lärarnas och rektorernas arbetsuppgifter samt likvärdigheten i skolväsendet.

## 1.7 Betänkandets disposition

Betänkandet är disponerat på följande sätt. Efter detta inledande metodkapitel tillämpas i kapitel 2 den metod jag kallar processpåring i form av en noggrann historisk analys av kommunaliseringens bakgrund och genomförande och där görs också en jämförelse av utvecklingen av skolan i övriga nordiska länder. I kapitel 3 behandlas utvecklingen av läraryrkets status och lärarnas och rektorernas arbetsuppgifter samt kommunaliseringens inverkan på dessa förhållanden. I kapitel 4 behandlas förändringen i studieresultaten och likvärdigheten inom skolväsendet efter kommunaliseringen. Även om staten genom kommunaliseringen gav ifrån sig makt till kommunerna har staten inte förblivit passiv i skolpolitiken, allra minst under senare år då bl.a. tydligare styrdokument, en stärkt tillsyn, större krav på dokumentation samt flera statliga satsningar på skolutveckling och lärarnas kompetensutveckling introducerats. Men om vi i enlighet med våra metodiska överväganden även ser till

<sup>13</sup> Jag företräder den riktning som kallas rationalistisk teori ("rational choice"). Se t.ex. mitt arbete *Ideologi och strategi. Svensk politik under 130 år*. 5 ed. Stockholm: Norstedts 2002.

kommunaliseringens indirekta och långsiktiga effekter kan dessa också innebära risker, vilket diskuteras i kapitel 5 om det så kallade Granskningsrådet. Utredningens samlade analys görs i slutkapitlet 6.

Enligt direktivet ska utredaren ”i första hand genomföra en kvantitativ analys”. Det jag här skrivit om komplexitetsproblemet gör att ett sådant uppdrag måste kvalificeras men i de empiriska kapitlen 2–4 kommer jag så långt det är möjligt att presentera kvantitativa data och en analys av de kausala sammanhang, som kommunaliseringen gav upphov till. I en bilaga (bilaga 2) utvecklas metodfrågorna ytterligare.

Det här kapitlet har varit ett ganska ovanligt sätt att inleda ett utredningsbetänkande. Det påminner mera om hur man skriver en vetenskaplig avhandling; ja, det vi diskuterat är samhällsvetenskapens själva kärnfråga – hur man kan nå kunskap om komplexa samhällsfrågor. Denna ansats beror på att direktivet uttryckligen säger att det inte ingår i utredarens uppdrag att lämna förslag till förändringar av huvudmannskapet inom skolväsendet. Uppgiften är uteslutande att beskriva ett förhållande eller ett tillstånd. I princip skiljer sig arbetsuppgiften därför inte från en vanlig samhällsvetenskaplig undersökning. Jag har emellertid inte velat trötta läsaren med vidlyftig vetenskaplig diskurs utan här endast sökt att med så få ord som möjligt redovisa mina utgångspunkter för utredningen.

## 2 Kommunaliseringen följdes av ändrade förutsättningar och en misslyckad implementering

Den svenska skolan har aldrig varit enbart statlig eller enbart kommunal. Över tid har ansvaret förskjutits i endera kommunal eller statlig riktning. När man talar om kommunaliseringen av skolan och det kommunala huvudmannaskapet bör man också påminna sig att inte enbart kommuner kan vara skolhuvudmän<sup>1</sup>. Kommunen har dock ett särskilt ansvar för att berörda kommuninvånare erbjuds grundläggande utbildning<sup>2</sup> och beslutar om de ekonomiska förutsättningarna för så väl kommunala som fristående skolor genom beslut om fördelning av resurser till de egna skolorna respektive bidrag till huvudmän för fristående skolor.<sup>3</sup> En stor majoritet av eleverna i så väl grundskolan som gymnasieskolan går också i kommunala skolor.<sup>4</sup> Kommunens ansvar för skolan och den stora andel elever som går i kommunala skolor gör att kommunerna intar en särskild ställning bland skolhuvudmännen. Hur den kommunala

---

<sup>1</sup> Enligt Skollagen 2010:800 är kommuner huvudmän för skolan med undantag för de skolformer som staten är huvudman för. Även landsting får vara huvudmän för vissa skolformer och enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för vissa skolformer.

<sup>2</sup> Kommunen ska fullgöra denna skyldighet genom att anordna grundskola i den omfattning som krävs för att bereda utbildning för alla i kommunen som är berörda. 10 kap. 24 §, Skollagen 2010:800.

<sup>3</sup> Enligt Skolförordningen ska hemkommunen lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid en fristående skola. Grundbeloppet ska bestämmas efter samma principer som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till kommunens egna grundskolor. 14 kap. 37–38 §§, Skolförordningen 2011:185. Genom sin möjlighet att yttra sig till Statens skolinspektion i samband med tillståndsprövningen för fristående skolor och fördelningen av medel har kommunen även en särskild ställning i förhållande till de enskilda skolhuvudmännen. 2 kap. 7 §, Skollagen 2010:800 och 2 kap. 2 §, Skolförordningen 2011:185. Den kommun där en fristående skolan är belägen har dessutom rätt till insyn i verksamheten. 10 kap. 41 § samt 15 kap. 34 §, Skollagen 2010:800.

<sup>4</sup> Av de cirka 899 200 elever som gick i grundskolan läsåret 2012/13 gick 87 procent i kommunal skola. Motsvarande andel för landets cirka 352 000 gymnasieeleverna var 73 procent.

skolan fungerar påverkar inte bara eleverna och lärarna som verkar där utan hela samhället.

I det här kapitlet kommer jag att diskutera hur skolverksamheten styrts de senaste decennierna med utgångspunkt i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Genom historisk analys söker jag fastställa kommunaliseringens effekter på styrningen av skolan (processpåring). I enlighet med de redovisade metodologiska övervägandena i första kapitlet beaktas även tiden före kommunaliseringsbeslutet och en översiktlig jämförelse görs med andra nordiska länder. Inledningsvis sammanfattar jag den teoretiska styrmodell som gällt för skolan allt sedan kommunaliseringen för över tjugo år sedan.

## 2.1 Styrmodellen för den kommunaliserade skolan

Trots att många författningsändringar och genomgripande reformer genomförts efter kommunaliseringen av skolan i början av 1990-talet har den grundläggande ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och de professionella grupperna i skolan bestått.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun avseende skolan utgår från vad som generellt gäller för statens förhållande till kommunerna. Av regeringsformen (1974:152) framgår att all offentlig makt i Sverige utgår från folket och förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms på nationell nivå av riksdagen i lag. Även föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden meddelas i lag.

Detta innebär att riksdag och regering har ett övergripande nationellt ansvar för skolans resultat och utveckling. Staten anger nationella mål och riktlinjer för skolans verksamhet som ska garantera att utbildningen i landet blir likvärdig och av hög kvalitet. Skolans huvudman (i de kommunala skolornas fall kommunen) ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar.<sup>5</sup>

Kommunerna har stor frihet att bestämma hur verksamheten ska organiseras och ansvarar samtidigt för att skolan får de resurser

---

<sup>5</sup> 2 kap. 8 §, Skollagen 2010:800.



och övriga förutsättningar som behövs för att de nationella målen ska kunna nås. Det är kommunens högsta ledningsorgan som har i uppdrag att ansvara för skolverksamheten enligt skollagen och kommunallagen och därmed ansvar för att eleverna i de kommunala skolorna uppnår de nationella målen och kravnivåerna. Det innebär att det är kommunfullmäktige som är mottagare av statens uppdrag. Kommunfullmäktige ska enligt kommunallagen och skollagen utse en eller flera nämnder för att fullgöra det statliga skoluppdraget.<sup>6</sup>

Sammanfattningsvis kan kommunernas frihet att styra skolan sägas innebära att kommunerna kan handla inom de bestämmelser som riksdagen och regeringen beslutat om.<sup>7</sup> Staten utvecklar ansvaret för skolans undervisning i läroplaner och kursplaner.<sup>8</sup> Även om skolans huvudman givetvis måste beakta läroplanerna för att kunna ge skolan förutsättningar att nå de nationella målen riktar sig läroplanerna i första hand till skolans pedagogiska personal, lärare och rektorer.

Det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ska enligt skollagen ledas och samordnas av en rektor.<sup>9</sup> Utifrån de nationella målen och riktlinjerna och med de förutsättningar som kommunen ger är det rektor och lärare som i samarbete med eleverna ska ge skolarbetet innehåll och precisera de nationella målen för undervisningen. Även ansvaret att utveckla och förbättra undervisningen ligger på rektor och den enskilda skolan.<sup>10</sup>

För att fullt ut kunna förverkliga den decentraliseringstanke som kommunaliseringen bygger på introducerades ett nytt sätt att styra skolan i samband med övergången till ett kommunalt huvudmannaskap. Detaljstyrningen ersattes med styrning mot mål och kontroll av uppnådda resultat. Modellen benämns mål- och resultatstyrning och förutsätter att verksamheten i skolan följs upp och utvärderas på alla nivåer för att den ska fungera. Uppföljningen och utvärderingen av verksamhetens resultat är nödvändiga för att välgrundade beslut ska kunna fattas om eventuella förändringar i syfte att åstadkomma en förbättrad måluppfyllelse. Uppföljning och utvärdering har i detta perspektiv syftet att synliggöra resultat och ge

<sup>6</sup> Skolverket: Kommunalt huvudmannaskap i praktiken, 2011.

<sup>7</sup> Grundläggande statlig reglering återfinns bland annat i Skollagen 2010:800, Skolförordningen 2011:185, Gymnasieförordningen 2010:2039 och Vuxenutbildningsförordningen 2011:1108.

<sup>8</sup> I den nu gällande läroplanen för grundskolan från 2011 (Lgr 11) ingår kursplanerna som en integrerad del.

<sup>9</sup> 2 kap 9 § Skollagen 2010:800.

<sup>10</sup> Jfr. SOU 2002:121 *Skollag för kvalitet och likvärdighet*, 90 ff.

underlag för förändringar, det vill säga bidra till en ändamålsenlig skolutveckling. Att synliggöra resultat är således inte enbart en fråga om att kontrollera hur ansvaret fullföljs utan även hur arbetet ska drivas vidare för att kunna utvecklas och ge avsedda resultat. Uppföljning och utvärdering blir på detta sätt ett viktigt verktyg för att identifiera vilka behov av utvecklingsinsatser som finns och behöver mot denna bakgrund genomföras systematiskt på alla nivåer, det vill säga såväl nationellt som på kommunal-, skol- och individnivå.

Skolhuvudmännen är skyldiga att lämna uppgifter om skolan till Skolverket och delta i utvärderingen av verksamheten. En huvudman som är föremål för nationell uppföljning och utvärdering ska till Skolverket lämna sådana uppgifter som behövs för dess genomförande.<sup>11</sup> Myndighetens arbete med uppföljning och utvärdering syftar till att öka kunskapen om hur utbildningarna och verksamheterna har utvecklats i förhållande till de nationella målen. Skolverket ansvarar för att sammanställa och rapportera resultatet av den nationella utvärderingen och uppföljningen till regeringen.<sup>12</sup> På lokal nivå har huvudmännen ansvar för att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Ansvaret avser uppföljning såväl på individnivå som för skolan i sin helhet.<sup>13</sup>

Styrmodellen för den kommunaliserade och decentraliserade skolan bygger sammanfattningsvis på två övergripande principer, nämligen en tydlig ansvarsfördelning mellan nationell-, huvudmanna- och professionellnivå (rektor och lärare) och på mål- och resultatstyrning med krav på löpande uppföljning och utvärdering.

Staten beslutar, som framgår ovan, om nationella mål och har gett huvudmännen ansvar för att skolan ges sådana förutsättningar att de nationella målen kan nås. Huvudmannens uppgift är emellertid inte att styra hur undervisningen ska bedrivas. Lärarna ansvarar för att planera och genomföra undervisningen utifrån sin yrkeskunskap och inom tilldelade resurser inom ramen för det uppdrag som staten meddelar i bland annat läroplaner för de olika skolformerna. Rektor leder det pedagogiska arbetet och har det övergripande ansvaret för verksamheten i den enskilda skolan. Detta innebär att staten kan sägas utöva en dubbel styrning. Dels riktar sig staten till skolans huvudmän, dels direkt till lärare och rektorer.

---

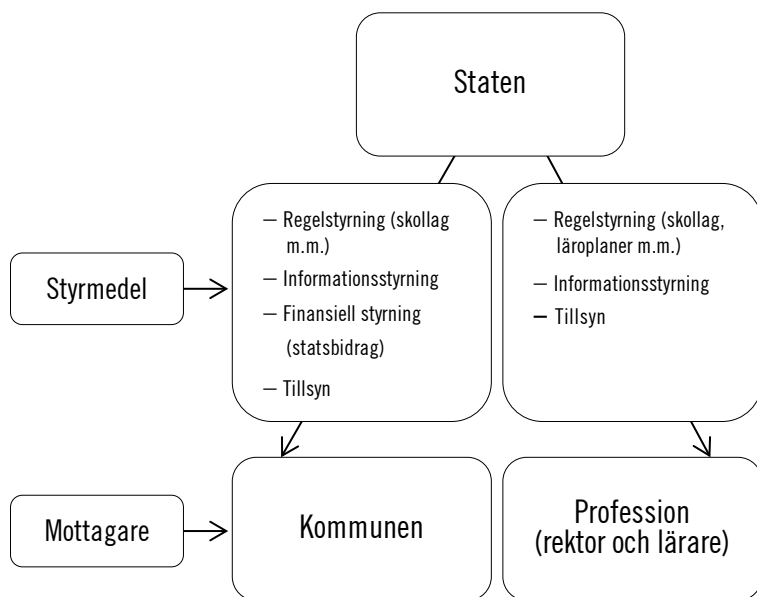
<sup>11</sup> 26 kap. 24–25 §§ Skollagen 2010:800.

<sup>12</sup> Skolverket är även ansvarigt för den officiella statistiken för sitt ansvarsområde 2 § och 6 §, Förordning 2011:555 med instruktion för Statens skolverk.

<sup>13</sup> 4 kap. 3–4 §§ Skollagen 2010:800.

Statens dubbla styrning av skolan illustreras schematiskt i figur 2.1 nedan.

Fig. 2.1 Statens dubbla styrning av den kommunala skolan



## 2.2 Utvecklingen av den svenska skolan

Som en bakgrund till den process som ledde fram till kommunaliseringen kommer jag i detta avsnitt att sammanfatta den svenska skolans utveckling fram till tidpunkten för riksdagens beslut om att kommunalisera skolan.

### 2.2.1 Från medeltiden till sekelskiftet 1900

Under medeltiden var det kyrkan som representerade centralmakten avseende skolan och det konkreta syftet med undervisningen var att förbereda barnen för nattvardsgången. På 1700-talet infördes undervisningsplikt som innebar att föräldrar och förmyndare var tvungna att sörja för barnens utbildning. Sedan tidigare fanns läroverk för mera privilegierade barn. I 1842 års folkskolestadga fastslogs socknarnas skyldighet att inrätta *fasta* skolor, medan under-

visningen tidigare ofta förmedlats av ambulande lärare. Inför beslutet om folkskolestadgan gjordes en inventering som visade att mindre än hälften av de 2 308 församlingarna hade skolor, fasta eller ambulande, med varierande lärarkvalitet.<sup>14</sup> Genomförandet av skolreformen gick trögt, föräldrarna var ofta ovilliga att skicka sina barn till regelbunden skolgång och många kommuner försökte komma undan sina förpliktelser på billigaste sätt. Kyrkoherden var självskriven ordförande i de lokala skolstyrelserna. Skolan finansierades av församlingarna men staten tillsköt ett mindre belopp till de församlingar, som styrkte att de var i behov av stöd för lärarens lön. Riksdagens hållning var att även om skolan var att betrakta som en kommunal angelägenhet hade staten ansvar för att upprätthålla kvaliteten i undervisningen.<sup>15</sup>

### 2.2.2 Idéer om decentralisering men reellt stark centralstyrning

Utvecklingen under 1900-talets första hälft kännetecknas av en alltmer långtgående statlig styrning av skolan. År 1919 infördes en nationell läroplan, som var normerande för rikets skolor och två år senare, 1921, antogs en folkskolestadga som gav staten större inflytande över kommunerna än tidigare. Statens möjlighet att utöva tillsyn och kontroll utökades på flera sätt. Domkapitlets roll som administrativ mellaninstans och statlig tillsynsmyndighet försvagades, folkskoleinspektionen förstärktes 1914 och en skolöverstyrelse med ansvar för både folkskolan och läroverken inrättades 1920. Ett förslag att helt förstatliga folkskoleväsendet gick dock inte igenom; ansvaret för driften av folkskolan förblev kommunalt. Kyrkans roll minskade och 1930 ersattes skolråden i socknarna av en folkskolestyrelse, som utsågs av stads- och kommunfullmäktige.<sup>16</sup> Statens ekonomiska styrning av skolan ökade successivt genom att statsbidragen utökades från cirka 26 procent av kommunernas kostnader för skolan omkring sekelskiftet 1900 till 63 procent 1940.<sup>17</sup>

Ett principbeslut om att det parallella systemet med folkskolor och realskolor skulle ersättas med en enhetlig nioårig grundskola

<sup>14</sup> Hans Albin Larsson: *Mot bättre vetande. En svensk skolhistoria*. Stockholm: SNS förlag 2011.

<sup>15</sup> Ulf P. Lundgren "Skolans huvudmannaskap och styrning. Den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning", *lararnashistoria.se* 2010; Larsson 2011.

<sup>16</sup> Lundgren 2010; Anders Lindbom: *Medborgarskapet i välfärdsstaten. Föräldrainflytande i skandinavisk grundskola*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis 1995, 59.

<sup>17</sup> Lundgren 2010.

för alla barn fattades 1950. Den nya enhetsskolan skulle styras lokalt genom en politiskt sammansatt skolstyrelse. Detta skulle kunna ses som ett steg mot ökad lokal styrning men reellt fick skolstyrelsen ett mycket begränsat inflytande. Statlig centralstyrning förblev huvudprincipen. Skolstyrelsens uppgifter reglerades av skolstadgan, som innehöll mycket detaljerade bestämmelser. Dessutom skulle skolstyrelsen beakta en rad andra, kompletterande statliga bestämmelser. Vidare fanns detaljerade, centralt upprättade förteckningar i bland annat läroplaner, tim- och kursplaner samt i skollagen angående den lokala skolledningens arbetsuppgifter. Statsbidraget var fortsatt riktat till skolan men blev genom ett beslut 1957 något mindre detaljreglerat än tidigare. Tillsättning av lärare och skolledare var statligt reglerad och administrerades av länskolnämnderna.<sup>18</sup>

I mitten av 1900-talet hade välfärdsstaten höjt människors standard men också deras anspråk, utbildning och medborgarkompetens. Det var inte längre den rena fattigdomen utan ”de stora förväntningarnas missnöje”, som drev på reformerna. Människorna ställde själva krav och förväntade sig respekt och inflytande.<sup>19</sup> Det gjorde att staten i vissa avseenden kunde dra sig tillbaka och överlämna gemensamma angelägenheter mera direkt till medborgarna. Skolan var just ett område som lämpade sig för en framtida decentralisering, menade man inom de utredningar som förberedde enhetsskole-reformen – 1940 års skolutredning och 1946 års skolkommision, vilken en tid leddes av Tage Erlander innan denne efterträdde Per Albin Hansson som statsminister. Emot ett statligt huvudmannaskap talade nämligen risken att det lokala intresset för skolan minskade och att byråkratin blev alltför omfattande. Med ett kommunalt huvudmannaskap däremot, skulle skolan bli en medborgerlig angelägenhet med en självklar roll i den lokala politiken.<sup>20</sup>

De reformer som följde innebar dock att det statliga inflytandet över skolan ökade ytterligare.<sup>21</sup> Ett förslag om kommunal tillsättning av lärare diskuterades under försöksverksamheten med enhetsskolan men rönt kraftigt motstånd från lärarorganisationer, Högerpartiet och Folkpartiet. De statliga lärarekryteringsprinciper som gällt för läroverken blev styrande för den nya enhetsskolan, vilket innebar att länskolnämnderna skulle tillsätta lärarna medan kom-

<sup>18</sup> Lundgren 2010; Lindbom 1995.

<sup>19</sup> *Framstegens politik*. Stockholm 1956; Förstakammarprotokoll 1956:2, 23 ff; Leif Lewin: *Planhushållningsdebatten*. Stockholm: Almqvist & Wiksell 1967, 407 ff.

<sup>20</sup> Lundgren 2010.

<sup>21</sup> Lindbom 1995, 60.

munerna skulle få yttra sig över de sökande. Länskolnämnderna infördes i samband med enhetsskolan som ett statligt organ med regional organisation med ansvar för planering, lärartillsättning, statsbidragsfrågor och inspektion. Skolöverstyrelsen hade ett fortsatt omfattande uppdrag som statlig tillsyns – och kontrollinstans; 1970 behandlade verket så många som 38 000 ärenden.<sup>22</sup>

Men frågan om skolans huvudmannaskap var väckt. Det ligger i sakens natur att ett blandat system alltid kan ifrågasättas: varför just den aktuella blandningen av statliga och kommunala funktioner och varför en blandning över huvud taget och inte ett renodlat ansvar?

Skolan hade börjat kritiserars. Fördjupad utbildning var nu öppen för många flera elever än tidigare. Men upprätthölls kvaliteten inom skolan? Fick den uppväxande generationen de kunskaper och färdigheter som var nödvändiga för att Sverige skulle kunna hävda sin ställning på världsmarknaden? För många gamla läroverkslärare blev det en chock att möta de nya, socialt brett sammansatta skolklasserna.

Under sextio- och sjuttioalet förväntades de så kallade progressivistiska idéerna lösa de problem som fanns i den nya sammanhållna skolan för alla barn (det vill säga det som först var försöksverksamheten med enhetsskolan, därefter grundskolan). Progressivism är en beteckning för en rad olika pedagogiska riktningar som tog sin början vid sekelskiftet 1900 och som har det gemensamt att de utvecklats i polemik mot traditionell utbildning. I Sverige blev progressivismen från och med 1946 års skolkommission en officiell skolideologi. Den nya pedagogiska riktningen förordade ändrade arbetsformer. Genom den utbildningsteknologiska rörelsen ansågs det möjligt att öka individualiseringen inom klassens ram. Även om grundskolans nya högstadium i stort sett byggdes upp med den gamla realskolan som modell utvecklades ett läroplansspråk med tydliga progressiva inslag: betoning av elevernas aktivitet, individualisering, ämnesintegrering och intressestyrda val. En förekommande *kritik* mot progressivismen i svensk tappning är emellertid att kompetenser som förmåga till problemlösning, kreativitet och samarbete kom att uppfattas som oberoende av kunskapsinnehållet.<sup>23</sup> Trots denna kritik kan man konstatera att progressivismen kom att präglade stora delar av den svenska skoldebatten under åtskilliga decennier under 1900-talets senare hälft.

<sup>22</sup> Lindbom 1995, 63; Lundgren 2010.

<sup>23</sup> Ingrid Carlgren: "Progressivismens många ansikten", *Skola och samhälle*, 2011-09-05.

### 2.2.3 Problem i skolan ökade kraven på förändring

Skolans problem blev föremål för allt större uppmärksamhet. Mellan 1969 och 1973 var Ingvar Carlsson utbildningsminister. Carlsson delade sin gamle mentor Tage Erlanders syn på nödvändigheten att öka kommunernas ansvar för skolan men stötte ständigt på motstånd från den borgerliga oppositionen och lärarnas fackliga organisationer. Deras invändning utgick paradoxalt nog från samma begrepp som reformivrarna, nämligen från likvärdigheten (se avsnitt 4.1). Enligt bland andra lärarfacken skulle likvärdigheten mellan eleverna försämrats, inte förbättras, genom en kommunalisering. Kommunerna var så olika. Skulle skolan nu anpassas till dessa skiftande lokala förhållanden, var det ofrånkomligt att likvärdigheten minskade. Trots detta motstånd sökte Carlsson, till en början mycket försiktigt, lotsa frågan framåt genom olika initiativ. En stelbent, statlig centralbyråkrati var enligt hans bedömning inte rätta instansen att lösa de kvalitets- och ordningsproblem i skolan som nu började uppmärksammas allt mera i media och i internationella undersökningar.

År 1970 väcktes ett dussintal motioner i riksdagen, som uttryckte stark oro över vad som uppfattades som kraftigt försämrade förhållanden i skolan. Motionärerna hävdade att det rådde en utbredd "skolleda" bland eleverna, lärarna gick "varenda dag med fruktan till skolan", allmänt omvittnades "den oro som för närvarande finns i samhället inför skolans framtid". Statsutskottet efterlyste en bred utredning om missförhållandena i skolan.<sup>24</sup> Vid internationella jämförelser i matematik visade den svenska skolan även sämre resultat än jämförbara länder och en stor nationell satsning med omfattande fortbildning genomfördes.<sup>25</sup>

En parlamentarisk utredning som riksdagen efterlyst, *Skolans inre arbete* (SIA-utredningen), tillsattes. Utredningen föreslog ökade möjligheter till lokal anpassning av skolan, ett nytt statsbidragssystem och en ny läroplan samt förordade mindre av detaljreglering. Varje skola skulle själv få utarbeta en lokal arbetsplan. Utredningen lanserade också så kallade arbetsenheter: lärarna skulle arbeta mer kollektivt och det pedagogiska helhetsperspektivet lyftas fram.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Riksdagens protokoll 1970-04-15 nr 17.

<sup>25</sup> Bo Lindensjö och Ulf P. Lundgren: *Utbildningsreformer och politisk styrning*, 6 ed. Stockholm: Stockholms universitetsförlag 2012, 84.

<sup>26</sup> Det var Folkpartiregeringen med Birgit Rodhe som skolminister som ansvarade för propositionen om en ny läroplan för grundskolan 1979. Den moderate skolministern Britt Mogård undertecknade sedermera den nya läroplanen Lgr 80.

En ny läroplan för grundskolan beslutades 1980 (Lgr 80) vilken föreskrev ett större elevinflytande och betonade också föräldrarnas roll som en resurs i skolan. Deras yrkeserfarenheter och intressen skulle användas i olika skolsituationer.

I ytterligare tre utredningar förordades en fortsatt decentralisering av skolan: *Skolans regionala ledning* (Länsskolnämndsutredningen), *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning* (det vill säga mellan stat, skola och kommun, SSK-utredningen,) samt *Förenklad skoladministration* (Skoladministrativa kommitténs utredning).

När en borgerlig regering tillträdde 1976 efter 44 års socialdemokratiskt styre, var de nya makthavarna inställda på att bryta med vad de uppfattade som en utveckling till det sämre inom skolans område. ”Efter år av välmenande trams och ständigt sjunkande kunskapsnivå skulle vi nu kunna se fram emot en verklig uppryckning.”<sup>27</sup>

Problemen i skolan belystes 1977 i Carin Mannheimers drama-serie *Lära för livet* om en klass i årskurs 9. Med sina 3,5 miljoner tittare per avsnitt är TV-serien den genom tiderna mest sedda, den offentliga debatten blev enorm och Mannheimer fick Stora journalistpriset.

Som en motvikt mot vad man i vissa kretsar kallade ”flumskolan” uppstod den så kallade kunskapsrörelsen, som krävde ordning och reda i skolan och mer av fasta kunskaper. Under 1980-talet fick kunskapskraven allt starkare genomslag. När Bengt Göransson tillträdde som skolminister i den socialdemokratiska regeringen 1982 fick han uttryckligen i uppdrag av statsminister Olof Palme att försöka tvätta bort den flumstämpel som skolan fått.<sup>28</sup>

Många kritiker framhöll också under 1970- och 1980-talen att det fanns alltför många krångliga regler som hindrade skolan från att effektivt fullgöra sitt uppdrag. Kommunerna klagade över det dubbla huvudmannaskapet, som försvårade styrningen av skolan. Kommunförbundets ordförande Lars Eric Ericsson framhöll vid en av Skolledarförbundets kongresser att ”Vi i kommunerna är bättre skickade att hitta en lämplig skolorganisation som passar den enskilda kommunen”. Enligt Kommunförbundet var skolan alltför detaljreglerad från statens sida. Som exempel anfördes att en rektors arbetsuppgifter reglerades på 150 olika ställen i skolförordningen.

<sup>27</sup> Anders Arfwedson: ”Britt i regeringen” i *Moderat föregångare, inspiratör och förebild. Britt Mogård till minne*, red. Ann-Cathrine Haglund, Ingrid Erneman, och Ann-Marie Pettersson. Stockholm: Sällskapet för Moderata Kvinnors Historia, 2012, 74.

<sup>28</sup> Gunnar Richardson: *Svensk Utbildningshistoria. Skola och samhälle förr och nu*. 7 ed. Lund: Studentlitteratur 2004, 159.



Ericsson ställde sig undrande till den misstro mot kommunerna, som framfördes på olika håll. ”Om kommunerna är betrodda att ha ansvaret för barnomsorgen, socialtjänsten och så vidare, varför är vi då inte betrodda att ha ansvaret för skolan?”<sup>29</sup>

Kritik riktades också mot lärarna. Det fanns de som ifrågasatte deras långa sommarlov och fåtaliga katedertimmar. Vad gjorde lärarna egentligen, när de inte undervisade? Lärarnas förtroendearbetstid misstroddes och en skolstyrelseordförande i Skåne förklarade uttryckligen att skolan hade blivit ”en skyddad verkstad för lärarna”, som bara ”arbetade halvtid men ändå fick fullt betalt”. Precis som industriarbetarna skulle lärarna vara på jobbet 40 timmar i veckan och sportlovet användas för fortbildning.<sup>30</sup>

#### 2.2.4 Förvaltningspolitiska strömningar påverkade skolpolitiken

Att debatten ledde ända fram till en kommunalisering berodde dock på krafter utanför skolan. Socialdemokraternas valnederlag 1976 gav upphov till en ideologisk omorientering. Jämte kärnkraften och löntagarfonderna ansågs ”den starka staten” vara orsaken till att Socialdemokraterna förlorat regeringsmakten; partiet förknippades med överhetsstat och centralbyråkrati. En grupp ekonomer med rötter i fackföreningsrörelsen och Handelshögskolan, den så kallade Kanslihusögern eller ”Feldts pojkar”, fick det dominerande inflytandet i Finansdepartementet efter valsegern 1982 och inom det socialdemokratiska partiet. De menade att decentralisering och marknadstänkande var lösningen på partiets problem – och landets. ”Den tredje vägens politik” gav framtidsriktningen. Utmaningen från nyliberalismen måste tas på allvar.<sup>31</sup>

Mot denna bakgrund kom den förvaltningspolitiska debatten i Sverige att präglas av diskussioner om behovet av att minska den

<sup>29</sup> Tidningarnas Telegrambyrå, 1987-04-08.

<sup>30</sup> Gösta Brodin: ”Skolan har blivit en skyddad verkstad”, *Expressen* 1982-12-13. Brodins uttalanden var grovt populistiska men säger en del om stämningarna under 1980-talet. Träfacket motionerade om översyn av lärarnas privilegier, partidistriktet erbjöd Brodin riksdagsplats och av LO nominerades Brodin till styrelsen för löntagarfonderna. Brodin medverkade senare till att grunda det flyktingfientliga lokalpartiet Kommunens framtid, varvid han utslöts ur det socialdemokratiska partiet.

<sup>31</sup> Johanna Ringarp: Professionens problematik: lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling. Göteborg & Stockholm: Makadam förlag 2011, 39 ff. I denna ekonomgrupp, skriver Ringarp (not 97), hittar man bland andra Erik Åsbrink, Klas Eklund, Svante Öberg, Carl Johan Åberg, Kjell-Olof Feldt, Odd Engström, Bengt K. Å. Johansson och Dan Andersson.

centrala detaljstyrningen av offentlig verksamhet. Mål- och resultatstyrningen som ersatte den detaljerade regelstyrningen tog sin utgångspunkt i idéerna om New Public Management. Parallellt fanns en samhällsströmning från centralism mot ökat medborgar- men även brukarinflytande. Det var i denna kontext av idéer som kommunaliseringen av skolan genomfördes och de generella förvaltningspolitiska trenderna kom i stor omfattning att påverka den sakpolitiska utvecklingen på skolområdet.

### New Public Management och mål- och resultatstyrning

New Public Management utgörs förenklat uttryckt av idéer och teorier om att offentlig verksamhet kan moderniseras och effektiviseras genom att tillämpa styrningsmetoder tagna från det privata näringslivet. Dessa metoder innebär ett ökat fokus på resultat, mätning, konkurrensutsättning, managementstyrning och marknadsring av den offentliga sektorn. Olika idéer inom ramen för New Public Management har betonats i olika sammanhang: Effektivisering genom decentralisering och delegering har i vissa lägen lyfts fram, medan man i andra sammanhang i stället betonat privatisering, konkurrens och marknadsutsättning av den offentliga sektorn.<sup>32</sup>

Under 1980-talet fick New Public Management stort genomslag i Storbritannien och USA. I Sverige kom den nya styrfilosofin bland annat att omsättas i den offentliga förvaltningen genom införandet av mål- och resultatstyrningen. Förändringen innebar att den centrala detaljstyrningen ersattes med ett system där övergripande mål beslutades centralt och genomfördes på det sätt som den verkställande nivån fann mest ändamålsenlig för att målen skulle uppnås.

Det principiella beslutet om att införa mål- och resultatstyrning i statsförvaltningen fattades 1988.<sup>33</sup> Eftersom den offentliga sektorns andel av ekonomin inte ansågs kunna öka på samma sätt som tidigare behövdes nya metoder för att styra myndigheterna. Regeringen menade att mål- och resultatstyrningen skulle leda till ökad effektivitet genom att myndigheternas befogenheter ökade samtidigt som riksdag och regering tydligare uttryckte vilka resultat som de för-

---

<sup>32</sup> Jfr. Maria Jarl: *Skolan och det kommunala huvudmannskapet*. Malmö: Gleerups 2012, 20–21.

<sup>33</sup> Proposition 1987/88:150 med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1988/89, m.m., bilaga 1, Finansutskottets betänkande 1987/88:FiU30, Riksdagskrivelse 1987/88:394.

väntade sig inom givna ekonomiska ramar.<sup>34</sup> För att få kunskap om de uppställda målen nåtts skulle resultaten följas upp och utvärderas för att identifiera i vilken mån verksamheten behövde förändras för att förbättra måluppfyllelsen.

Även i kommunerna genomfördes från slutet av 1980-talet omfattande övergripande förändringar med utgångspunkt i mål- och resultatstyrningens principer. Konsulter och "reformivrare" åkte runt i kommunerna och argumenterade för införandet av beställarutförarmodeller och det så kallade frikommunförsöket under 1980-talet samt kommunallagen från 1991 med ökade möjligheter för kommunerna att bestämma över sin organisation, kom att bidra till utvecklingen ytterligare.<sup>35</sup>

### Trender mot ökat medborgar- och brukarinflytande

Parallellt med New Public Management förekom en annan decentraliseringstrend som framhöll behovet av att öka medborgarinflytandet på olika samhällsområden. På 1970-talet hade den positiva inställningen till decentralisering blivit en del av tidsandan i stora delar av västvärlden. I Sverige manifesterades den bland annat i 1974 års regeringsform med dess markering av den kommunala självstyrelsens betydelse. På våren 1979 antog riksdagen riktlinjer för en decentralisering av den offentliga verksamheten.

Vice statsminister Ingvar Carlsson tillkallade 1985 en utredning<sup>36</sup> med uppdraget att bland annat fördjupa kunskaperna om den svenska demokratins villkor och om medborgarnas möjligheter att påverka sina levnadsvillkor. Utredningen som antog namnet Maktutredningen bedömde att samhällsförändringarna under 1970 och 1980-talen, delvis kunde ses som en reaktion mot centralismens planeringsmodell. De storskaliga lösningarna hade ifrågasatts och decentralisering hade på många områden ersatt centralisering.<sup>37</sup> Samtidigt bedömde Maktutredningen att det medborgerliga inflytandet i skolan var särskilt litet i förhållande till andra samhällsområden. Genom att decentralisera verksamheten skulle skolan enligt Maktutredningen bättre kunna anpassas till lokala förhållanden. Frihet för varje kommun och skola att själva

<sup>34</sup> Proposition 1987/88:150, 68 och 73.

<sup>35</sup> Hans Albin Larsson i Tarschys och Lemne: *Vad staten vill: mål och ambitioner i svensk politik*. Möklinta: Gidlund 2013.

<sup>36</sup> Dir. 1985:36. *Utredning om maktfördelning och demokrati i Sverige*.

<sup>37</sup> SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige*.

välja hur undervisningen skulle bedrivas genom att välja metoder och innehåll förutsattes samtidigt leda till en ökad professionalisering av skolans personal.<sup>38</sup>

Diskussionen om decentralisering under 1980-talet handlade emellertid inte enbart om att politiska beslut skulle fattas på kommunal/landstingskommunal nivå inom ramen för den representativa demokratin i samverkan med dem som arbetade i olika verksamheter i stället för på central, statlig nivå. En del decentraliseringsförespråkare menade att flera beslut skulle kunna fattas av enskilda individer i deras egenskap av brukare av olika samhällstjänster. Ett ökat inflytande för enskilda borde även innebära en ökad möjlighet att välja mellan olika alternativ. Denna inriktning av decentraliseringsdiskussionen knöt väl an till New Public Management och dess idéer om marknadsutsättning och konkurrens mellan olika utförare av välfärdstjänster och medborgaren som kund.

### 2.3 Motiven till kommunaliseringen av skolan

I budgetpropositionen 1986<sup>39</sup> presenterades riktlinjer och principer för en fortsatt decentralisering av skolväsendet. I tre propositioner som antogs av riksdagen mellan 1989 och 1990<sup>40</sup> behandlade regeringen ett antal frågor som man menade motiverade en förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. Även om processen mot en ökad decentralisering i skolan pågått under flera decennier kan dessa riksdagsbeslut sägas utgöra grunden för det som brukar avses med begreppet ”skolans kommunalisering”. I detta avsnitt redogör jag för den politiska processen och de motiv regeringen anförde i sina propositioner till riksdagen inför dess beslut om det kommunala huvudmannaskapet för skolan.

---

<sup>38</sup> SOU 1990:44.

<sup>39</sup> Proposition 1985/86:100, bilaga 10, 47–49.

<sup>40</sup> Proposition 1988/89:4 *Om skolans utveckling och styrning*, Utbildningsutskottets betänkande 1988/89:UbU7, Riksdagsskrivelse 1988/89:95; Proposition 1989/90:41 *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*, Utbildningsutskottets betänkande 1989/90:UbU9, Riksdagsskrivelse 1989/90:58; Proposition 1990/91:18 *Om ansvaret för skolan*, Utbildningsutskottets betänkande 1990/91:UbU4, Riksdagsskrivelse 1990/91:76.

### 2.3.1 Den politiska processen inför kommunaliseringen

Genom riksdagens beslut om den så kallade styrpropositionen<sup>41</sup> i februari 1989 slogs vissa principer för den framtida styrningen av skolan fast. Bland annat underströks behovet av att minska central- och detaljstyrningen. Göran Persson hade månaden innan riksdagsbeslutet ersatt Bengt Göransson som ansvarigt statsråd för skolfrågor med det uttryckliga uppdraget att förändra styrningen av skolan. En intern arbetsgrupp, det så kallade Skolprojektet, tillsattes vid Utbildningsdepartementet med uppgiften att föreslå konkreta reformer med utgångspunkt i den inriktning som riksdagen slagit fast genom beslutet om styrpropositionen. Skolprojektets arbete mynnade ut i två propositioner.

I den första, den så kallade kommunaliseringspropositionen, föreslog regeringen att det samlade arbetsgivaransvaret för bland annat lärare och rektorer skulle överföras till kommunerna. Den statliga regleringen av löne- och anställningsvillkor för tjänster som lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer skulle därmed upphöra fr.o.m. slutet av 1990.<sup>42</sup> Det tidigare delade huvudmannskapet innebar att dessa yrkesgrupper inom det primär- och landstingskommunala skolväsendet hade tjänster där avlöningsförmåner fastställdes av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde. De var således anställda av kommunerna medan staten förhandlade och slöt avtal om deras avlöningsförmåner och övriga anställningsvillkor.

Riksdagens beslut om propositionen föregicks av en utdragen konflikt med stora grupper lärare. Lärarnas Riksförbund, som i huvudsak organiserade ämneslärare för grundskolans senare årskurser och gymnasieskolan, hade under hösten 1989 tagit ut sina medlemmar i strejk. I riksdagen fick den socialdemokratiska regeringen stöd av Vänsterpartiet Kommunisterna (VPK, sedermera Vänsterpartiet) och riksdagen antog därmed regeringens förslag i december 1989 med en knapp majoritet med röstsiffrorna 162 för och 157 emot.

Den andra propositionen som Skolprojektet resulterade i var den så kallade ansvarspropositionen som beslutades av riksdagen i december 1990. Riksdagsbeslutet innebar att kommunerna fick en friare dispositionsrätt över det statliga sektorsbidraget till skolan

<sup>41</sup> Proposition 1988/89:4, Utbildningsutskottets betänkande 1988/89:UbU7, Riksdagskrivelse 1988/89:95.

<sup>42</sup> Proposition 1989/90:41, Utbildningsutskottets betänkande 1989/90:UbU9, Riksdagskrivelse 58.

och kommunens ansvar som huvudman för skolan förtydligades. Även omfattande förändringar i den statliga förvaltningsorganisationen på skolområdet beslutades. Genom beslutet lades Skolöverstyrelsen och Länskolnämnderna ned och ersattes av en ny myndighet, Statens skolverk.

### 2.3.2 Central detaljreglering inte längre ändamålsenlig

Regeringen konstaterade i ansvarspropositionen att Sverige hade en stark tradition av central styrning på skolområdet. En stark statlig styrning av skolväsende hade varit både naturlig och nödvändig under den reformering och omstrukturering av skolan som präglade efterkrigstiden. Den omfattande och genomgripande förändringen av det svenska skolsystemet hade inte varit möjlig utan denna statliga styrning.<sup>43</sup> Grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala utbildningen för vuxna hade vuxit fram och utvecklats med ambitionen att göra utbildningen geografiskt tillgänglig för alla, att höja utbildningsnivån till i praktiken elva eller tolv år för alla elever oavsett social bakgrund samt att föra samman olika utbildningar som byggde på segregation och urval till sammanhållna system. Även om systemet för styrning av skolan som tillämpats hittills bedömdes ha varit framgångsrikt när det gällde att organisatoriskt förändra skolväsendet hade tillgängliga styrinstrument enligt regeringen dock inte använts tillräckligt medvetet för att förändra verksamheten i skolan i önskad riktning. Bland annat var traditionen i svensk skola svag när det gällde att utvärdera verksamhetens resultat i förhållande till uppställda mål. Inte heller hade ett tillräckligt omfattande eller systematiskt arbete bedrivits med att informera, förklara, och utveckla bakgrunden till de mål som fastställts för skolan. Lärarutbildningen hade inte kunnat fungera som ett effektivt styrinstrument eftersom den först genom ett riksdagsbeslut 1985 utformats med utgångspunkt i den sammanhållna grundskolan. Dessutom menade regeringen i styrpropositionen att den statliga tillsynen kommit att nedtonas allt för mycket.<sup>44</sup> Sammantaget bedömde regeringen att centralstyrningen inte längre var ändamålsenlig och att en decentralisering nu var nödvändig.

---

<sup>43</sup> Proposition 1990/91:18, 15.

<sup>44</sup> Proposition 1988/89:4, 8–9.

### 2.3.3 Mindre regler – mer effektivitet

Vid tiden för riksdagens beslut om kommunaliseringen var skolan sannolikt den verksamhet i kommunerna där detaljstyrningen var mest utpräglad. Den svenska skolan före kommunaliseringen har till och med beskrivits som en av de mest genomreglerade offentliga verksamheterna i hela västvärlden.<sup>45</sup> Bakom den omfattande statliga regleringen låg en önskan om att kunna garantera en över hela landet likvärdig utbildningsstandard. Under 1970-talet hade visserligen en reformstrategi som byggde på avreglering och decentralisering påbörjats.<sup>46</sup> En avsevärd minskning av detaljregleringen hade i samband med detta genomförts och regeringen bedömde att handlingsfriheten för såväl kommuner som skolor härigenom hade ökat. Samtidigt kvarstod åtskillig detaljreglering. Genom kommunaliseringen skulle detaljregleringen kunna minska och decentraliseringen öka vilket skulle leda till att skolans verksamhet blev mer effektiv, menade regeringen.

En förbättrad effektivitet handlade både om att höja kvaliteten i verksamheten och att åstadkomma en bättre hushållning med de samhälleliga resurserna. Behoven av förändringar och förbättringar inom den offentliga sektorn hade länge kunnat tillgodoses genom expansion. Möjligheten att tillföra ökade resurser hade dock blivit allt mer begränsad. I stället måste befintliga resurser användas på ett bättre sätt. Genom att ansvaret för verksamheter fördes ”längre fram i organisationen” till dem som verkade och arbetade där samt genom att ge dem som var beroende av verksamheten ett ökat inflytande över till exempel prioriteringar av olika insatser skulle skolan bli effektivare och bättre motsvara medborgarnas behov. Kvaliteten skulle på detta sätt bli bättre i förhållande till insatta resurser. Frågan om effektivisering genom decentralisering var inte minst viktigt på skolområdet eftersom kostnaderna för skolan utgjorde en betydande post i såväl statens som kommunernas budget.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Jarl 2012, 17.

<sup>46</sup> Proposition 1990/91:18, 15.

<sup>47</sup> Proposition 1988/89:4, 6–7.

### 2.3.4 God likvärdighet och kunskapsnivå men många andra problem i skolan

Regeringen konstaterade att det av de internationella undersökningar som gjorts av kunskapsnivån i olika länder framgick att skillnaderna mellan olika skolor i Sverige var mindre än i något annat jämförbart land. Dessutom var kvaliteten på utbildningen genomgående jämn över landet. De internationella jämförelserna visade också att de kunskapsresultat de svenska eleverna presterade var bland de bästa i världen när det gäller naturorienterande ämnen och bra när det gäller läsning, främmande språk och samhällskunskap. Inom matematikområdet, där de svenska resultaten inte var lika bra, hade åtgärder satts in bland annat i form av fortbildning för lärare. Men även om resultaten av undersökningar av detta slag visade att svensk skola huvudsakligen fungerade väl pekade regeringen på att det fanns problem. En del elevers studieresultat var otillfredsställande, skollokaler, läromedel och arbetsmiljö hade brister, skolledare och lärare tyckte sig sakna möjligheter att påverka sin arbetssituation och föräldrar kände sig maktlösa inför problem som deras barn mötte i skolan. Eftersom detaljregleringen inte garanterade att viktiga mål uppnåddes ansåg regeringen att det vara nödvändigt att det lokala inflytandet över skolan ökade.<sup>48</sup>

### 2.3.5 Lärarnas frihet (för) stor trots centralstyrning

Trots traditionen av centralstyrning av skolan bedömde regeringen att inslagen av målstyrning redan var stora vad gällde själva undervisningen och att skolan i detta avseende kunde sägas vara starkt decentraliserad. Den enskilde läraren hade en mycket stor frihet att inom läroplanens ramar tillsammans med eleverna utforma undervisningen, välja metoder och precisera innehållet. Detta hade dock inte i önskvärd utsträckning lett till att undervisningen kommit att bedrivas på det sätt som riksdag och regering hade angett i läroplaner och andra måldokument. Enligt regeringen föreföll andra pedagogiska idéer vara väl så styrande som de formella styrinstrumenten för vad som skedde i det enskilda klassrummet. Läroplanernas föreskrifter och uttalanden om undervisningens inriktning och uppläggning hade inte alltid upplevts som förpliktigande av den enskilde läraren. I stället var det traditionen, det som läraren

---

<sup>48</sup> Proposition 1988/89:4.



en gång lärt sig i lärarutbildningen, som påverkade lärarnas undervisning mest.

Lärarnas stora mått av frihet var självfallet av stort värde från många utgångspunkter, menade regeringen. Samtidigt kunde den stora friheten leda till problem, inte minst då behovet av samarbete mellan lärare ökat bland annat då ambitionen höjts för att hjälpa de elever som mötte de största svårigheterna. Läraryrket kunde i allt mindre utsträckning fortsätta att vara ett ”ensamyrke” på traditionellt sätt. Lika lite som på andra arbetsplatser kunde därför i skolan gälla att den enskilde anställda hade en obegränsad frihet att avgöra inriktning och välja metoder. Även om läraryrket också i framtiden måste präglas av stor frihet, med därmed åtföljande ansvar, var det enligt regeringens uppfattning önskvärt att det klart markerades att målen för skolan satte gränser för hur stor denna frihet kunde vara.<sup>49</sup>

## 2.4 Så skulle kommunaliseringen öka effektiviteten och kvaliteten i skolan

Mot bakgrund av den bild som tecknades av centralstyrningens begränsningar och skolans behov av ökad effektivitet, kvalitet och decentralisering i de tre propositionerna<sup>50</sup> föreslog regeringen ett antal konkreta förändringar avseende styrningen av skolan som också antogs av riksdagen. I detta avsnitt redogör jag för de resonemang som låg bakom de förändringar som kommunaliseringen av skolan innebar.

### 2.4.1 Nationella mål styrande för kommuner och skolor

Genom riksdagens beslut om regeringens förslag i ansvarspropositionen<sup>51</sup> lades principerna för övergången från central detaljstyrning till en mål- och resultatstyrd skola fast. Kommunaliseringen av skolväsendet avseende ansvarsfördelningen mellan kommunal och nationell nivå innebar att kommunerna fick ansvaret för att organisera och genomföra skolverksamheten

---

<sup>49</sup> Proposition 1988/89:4, 15.

<sup>50</sup> Proposition 1988/89:4, Utbildningsutskottets betänkande 1988/89:UbU7, Riksdagsskrivelse 1988/89:95; Proposition 1989/90:41, Utbildningsutskottets betänkande 1989/90:UbU9, Riksdagsskrivelse 1989/90:58; Proposition 1990/91:18, Utbildningsutskottets betänkande 1990/91:UbU4, Riksdagsskrivelse 1990/91:76.

<sup>51</sup> Proposition 1990/91:18.

medan riksdag och regering skulle besluta om de övergripande nationella målen för skolan. Att statsmakterna skulle ha det övergripande ansvaret motiverades med skolans grundläggande betydelse för samhället i dess helhet och för enskilda medborgare. Grundläggande mål skulle anges i lag av riksdagen och övriga mål och sådana riktlinjer för utbildningen som skulle vara generellt giltiga skulle anges av regeringen i läroplanerna.<sup>52</sup> De nationella målen måste vara så tydliga att de på ett bra sätt kunde fungera som riktningssivare och ligga till grund för den lokala planeringen, genomförandet och uppföljning av skolans verksamhet. Regeringen underströk att skolan var politiskt styrd i den meningen att avgörande beslut om mål, inriktning, omfattning och kvalitet fattades av förtroendevalda företrädare för medborgarna på nationell och lokal nivå. Den anställda personalen skulle ansvara för att med sin professionella kompetens genomföra verksamheten i förhållande till de politiskt beslutade målen. Föräldrar, elever och anställda skulle veta vem som bar ansvaret för förhållanden och åtgärder av olika slag. Ansvarsförhållandet mellan staten och kommunerna samt mellan politiker å ena sidan och lärare och skolledare å den andra måste därför vara så tydligt som möjligt.<sup>53</sup>

#### 2.4.2 Resultaten måste följas upp och utvärderas

För att det nya sättet att målstyra den decentraliserade kommunala skolan skulle fungera krävdes att en mer energisk uppföljning och utvärdering av verksamhetens resultat kom till stånd än vad som förekommit tidigare. Att systematiskt och löpande kontrollera resultaten i syfte att bedöma i vilken mån målen uppnåtts skulle möjliggöra för huvudmannen att vidta åtgärder för att förändra verksamheten och nå en bättre måluppfyllelse. Styrkedjan skulle alltså vila på två ”ben”; styrning med mål och kontroll av resultat.<sup>54</sup>

#### 2.4.3 Kommunernas nya roll

Genom att det samlade verksamhetsansvaret för skolan lades på kommunerna fick kommunfullmäktige en mer markerad roll beträff-

---

<sup>52</sup> Proposition 1990/91:18, 20.

<sup>53</sup> Proposition 1990/91:18, 17–20.

<sup>54</sup> Proposition 1988/89:4 samt SOU 2007:28 *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem*, 61.

ande den långsiktiga skolplaneringen liksom gällande tilldelningen av kommunala resurser för förverkligandet av de nationella och kommunala intentionerna och ambitionerna för skolan. Den ökade kommunala friheten skulle också komma att ställa större krav på kommunernas skolstyrelser<sup>55</sup> (det vill säga kommunala nämnder med ansvar för skolan), och i förekommande fall på lokala organ (till exempel kommundelsnämnder). Övergången till mål- och resultatstyrning skulle innebära att mer tid och uppmärksamhet skulle komma att krävas för lokala prioriteringar och anpassningar, för resursfördelning, för planering samt för uppföljning och utvärdering.<sup>56</sup>

Ledamöterna i skolstyrelser och lokala organ skulle i första hand ägna sig åt övergripande och principiellt viktiga frågor. En förutsättning för att möjliggöra detta var att de i så stor utsträckning som möjligt delegerade avgörandet i frågor av rutinkaraktär eller verkställighetsnatur till rektorer eller andra företrädare för den enskilda skolan eller rektorsområdet. Huvudmannen skulle inte ingripa i metodiska eller pedagogiska frågor av professionell karaktär men skulle noga följa verksamheten.

Som en hjälp i skolstyrelsernas arbete skulle kommunfullmäktige i varje kommun anta en skolplan som visade hur kommunens skolväsende skulle gestaltas och utvecklas. Av planen skulle särskilt framgå de åtgärder som kommunen avsåg att vidta för att uppnå de nationella målen för skolan. För att få kunskap om hur väl man lyckats skulle kommunen kontinuerligt följa upp och utvärdera skolplanen. Dessutom infördes ett krav på att arbetsplaner skulle upprättas vid de enskilda skolorna.<sup>57</sup>

För att öka genomslaget för målen med skolpolitiken var det viktigt att informera och utbilda de förtroendevalda i kommunerna om skolpolitikens intentioner. Detta var inte minst viktigt för att decentraliseringen på skolområdet inte skulle komma i konflikt med målet om en likvärdig utbildning.

---

<sup>55</sup> De kommunala skolstyrelserna är förvaltnings- och verkställighetsorgan under kommunfullmäktige på skolområdet. Närmast under kommunfullmäktige har skolstyrelsen ett övergripande ansvar för att de nationella målen för skolan uppfylls.

<sup>56</sup> I några kommuner som vid den aktuella tidpunkten bedrev försöksverksamhet med kommundelsnämnder hade skolstyrelsen avskaffats för grundskolans del och den kommunala samordningen lagts på kommunstyrelsen medan ansvaret för den mer direkta styrningen lagts på kommundelsnämnderna. Proposition 1988/89:4, 16–18.

<sup>57</sup> I samband med att riksdagen fattade beslut om den nya skollagen (2010:800) togs kravet på kommunala skolplaner bort. Proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, 237, Utbildningsutskottets betänkande 2009/10:UbU21, Riksdagskrivelse 2009/10:370.

#### 2.4.4 Staten skulle behålla vissa styrinstrument för att garantera likvärdigheten

Allas lika rätt till en likvärdig utbildning oavsett i vilken skola eleven gick var grundläggande för den svenska utbildningspolitiken, enligt regeringen. Skolan skulle ge alla samma möjligheter att utvecklas. En förändring av styrningen skulle inte få innebära att skolan återigen blev ojämlig så att bara de som kunde betala eller de som bäst kunde bevaka sina intressen skulle få en bra utbildning. Innehållet i utbildningen fick inte heller bli så beroende av lokala beslut eller förhållanden att likvärdigheten kunde ifrågasättas.<sup>58</sup> Regeringen bedömde dock att den ökade lokala frihet skulle frigöra kreativitet och bidra till att finna bättre vägar för att uppnå likvärdighet, inte minst i en situation där utvecklingen mot ökad samverkan mellan olika kommunala verksamheter för barn och ungdom i hög grad bedömdes som önskvärd.<sup>59</sup>

Regeringen betonade emellertid att den decentraliserade skolan innebar ett ökat behov av statlig tillsyn för att bevaka och hävda de centralt fastställda målen gentemot kommuner och skolor och för att tillse att de regler som måste finnas också i ett målstyrt system verkligen efterlevdes.<sup>60</sup> Staten skulle även garantera den nationella kvaliteten och likvärdigheten i utbildningen genom att behålla kontrollen över ett antal styrinstrument när kommunerna övertog huvudmannaskapet för skolan, nämligen det statliga meritvärderingssystemet vid tillsättning av lärartjänster, tydlig lagstiftning och målformulering i läroplanerna, uppföljning och utvärdering, lärarutbildningen samt de specialdestinerade statsbidragen till skolan. Även om fortbildningen för lärarna skulle vara kommunernas ansvar skulle initiativ till nationellt motiverad fortbildning alltjämt också kunna tas av staten.<sup>61</sup>

#### 2.4.5 Lärarnas och rektorernas uppgift att implementera de politiska besluten

En övergång från detaljstyrning till målstyrning och större lokal frihet ställde inte bara högre krav på kommunerna i egenskap av huvudmän för skolan. Skolan måste samtidigt bli en mer pro-

<sup>58</sup> Proposition 1990/91:18, 18–19.

<sup>59</sup> Proposition 1988/89:4, 12–13.

<sup>60</sup> Proposition 1988/89:4, 11.

<sup>61</sup> Riksdagens protokoll 1989/90:42, 1–84. Perssons huvudanförande, 49–58.

fessionell organisation i vilken lärare och skolledare gavs ett ökat ansvar för måluppfyllelsen. Lärarnas yrkeskunskap och deras inställning till sitt arbete samt skolledarens förmåga att samla alla i skolan kring gemensamma mål och handlingsmönster var enligt regeringen avgörande för resultaten i skolan. Om ett större inflytande för personalen skulle bli fruktbart och leda till en bättre skola ställde detta nya och bestämda krav på lärarna. Gemensam planering och gemensamt ansvarstagande för både insatser och utvärdering var avgörande för att systemet med målstyrning av skolan skulle fungera.<sup>62</sup> Skolledarna behövde också bredda och fördjupa sin professionalism för att de skulle kunna fullgöra den viktigaste styrfunktionen i skolan, nämligen den i förhållande till lärarna och den övriga skolpersonalen.

#### 2.4.6 Ökat inflytande för elever och föräldrar

Att det var just kommunerna som skulle överta huvudmannaskapet för skolan motiverade regeringen med att välfärdsfrågorna i fortsättningen skulle komma att handla om att göra medborgarna delaktiga i fördelningen och utvecklingen av välfärden och eftersom den offentliga verksamheten i stor utsträckning fanns och bedrevs i kommunerna var det i kommunerna och kommundelarna som medborgarnas krav på inflytande och ansvar måste mötas.<sup>63</sup> Medborgarna ställde allt högre krav på den offentliga verksamheten, till exempel med avseende på förbättrad tillgång till och kvalitet på service och tjänster. Kraven omfattade även möjligheten att välja mellan olika alternativ. Decentraliseringen av skolan skulle medföra att medborgarna skulle få möjlighet att ta ett större ansvar och få ett större utrymme för personligt engagemang.<sup>64</sup>

Det nya sättet att styra skolan skulle alltså inte enbart ge kommunpolitiker, skolledare och lärare ökat inflytande. Även medbestämmandet för elever och föräldrar borde fördjupas. Eftersom en av skolans huvuduppgifter var att aktivt påverka eleverna till att omfatta demokratiska värderingar, måste skolan för att lyckas med detta organiseras och arbeta i enlighet med demokratiska principer. En skola för demokrati måste i sina arbetsformer och beslutsprocesser själv vara demokratisk.<sup>65</sup>

<sup>62</sup> Proposition 1990/91:18, 19.

<sup>63</sup> Proposition 1989/90:100, bilaga 10, 10.

<sup>64</sup> Proposition 1990/91:18, 17.

<sup>65</sup> Proposition 1990/91:18, 19.

Forsknings- och utvärderingsresultat visade samtidigt att de befintliga föreskrifterna vad gällde elevers och föräldrars inflytande i skolan inte efterlevdes i avsedd utsträckning och att attityden hos skolpersonalen till ökat elevinflytande inte var så positiv som vore önskvärt. Vad som behövdes var inte främst nya regler och föreskrifter, utan sådana åtgärder, som ledde till att befintliga bestämmelser verkligen efterlevdes. Detta krävde enligt regeringen inte minst en attitydförändring hos såväl skolpersonal som elever. Att elever och föräldrar hade insyn och inflytande över skolan sades utgöra en grundläggande förutsättning för en god rättssäkerhet.<sup>66</sup>

#### 2.4.7 Ökad valfrihet önskvärd – men viktigast med bra skolor överallt

Vid slutet av 1980-talet kännetecknades skolan av en brist på valalternativ.<sup>67</sup> Enligt regeringen var frågan om ökad valfrihet ett viktigt inslag i förnyelsearbetet inom den offentliga sektorn för att den skulle kunna tillgodose skiftande medborgarbehov. Den grundläggande valfrihetsfrågan på utbildningsområdet var möjligheten att få en ungdomsutbildning av sådan omfattning och kvalitet att den skapade stor frihet för den enskilde att fritt välja studieväg och yrke.<sup>68</sup>

Regeringen sammanfattade den önskvärda utvecklingen av valfriheten i skolan så att det för grundskolans del var mest angeläget att dels öka möjligheten för så kallade profilskolor, dels öka valfriheten när det gällde arbetsätt och erbjuda så kallade alternativ pedagogik i grundskolan. Ökade möjligheter i dessa avseenden skulle också leda till att föräldrar och elever i ökad utsträckning borde kunna välja mellan olika skolor. Elever på grundskolenivå hade emellertid behov av närhet till skolan och till en säker skolväg. Föräldrars och elevers önskemål vid val av skola torde därför i första hand styras av avståndet till skolan. Detta betydde att den valfrihet som enligt regeringens mening var i särklass viktigast, var att det fanns tillgång till bra skolor på nära håll.<sup>69</sup>

<sup>66</sup> Proposition 1988/89:4, 38–40.

<sup>67</sup> SOU 1990:44 *Demokrati och maket i Sverige*.

<sup>68</sup> Regeringen framhöll att fristående skolor utformat värdefulla pedagogiska alternativ till den offentliga skolan. Sedan länge hade generösa regler för godkännande av friskolor funnits enligt regeringen och man gjorde bedömningen att det i fortsättningen skulle komma att finnas goda möjligheter för fristående skolor, som erbjöd alternativ till grundskolan, att bli godkända och få statsbidrag till sin verksamhet.

<sup>69</sup> Proposition 1988/89:4, 51–57.

## 2.5 1994 års läroplaner anpassades till mål- och resultatstyrningen

Läroplanerna för de olika skolformerna är grundläggande för undervisningen i skolan och ska vara styrande för verksamheten. I läroplanerna anger staten inriktningen och målen för undervisningen. År 1994 beslutade regeringen om nya läroplaner för grundskolan (Lpo 94) och gymnasieskolan (Lpf 94). Läroplanskommittén framhöll att kursplanerna i den tidigare läroplanen för grundskolan, Lgr 80, trots att målstyrning betonades, var detaljerade och inte gav lärarna stort utrymme i valet av innehåll i undervisningen.<sup>70</sup> Timplanerna var hårt reglerade och även kopplade till det specialdestinerade statsbidragssystemet. Övergången till mål- och resultatstyrning av skolan i samband med kommunaliseringen krävde mot denna bakgrund en anpassning av läroplanerna till det nya sättet att styra skolan.

I detta avsnitt beskriver jag tankegångarna bakom 1994 års läroplaner, det vill säga de läroplaner som gällt under större delen av den period då skolan varit kommunal och som ändrades först 2011 då nya läroplaner beslutades för grund- respektive gymnasieskolan.

### 2.5.1 Deltagande målstyrning önskvärd

Anpassningen av 1994 års läroplaner till det nya sättet att styra skolan innebar att de tidigare detaljerade timplanerna ersattes av lösligt hållna timplaner som endast reglerade en garanterad minsta undervisningstid. De nya läroplanerna innebar att staten till stor del övergav ambitionen att bestämma kunskapsinnehållet i skolan och överlät till lokala aktörer att bestämma detta.

Arbetet med att skapa läroplaner och kursplaner hade tidigare betraktats som en teknisk angelägenhet för administratörer och ämnesexperter. Skolarbetets faktiska innehåll hade styrts dels av tidsramarna (timplanerna och lärares tjänstgöringsskyldighet), dels av de läromedelspaket som ofta utgjort ett slags översättning av de centrala kursplanernas momentindelning och förslag till undervisningsinnehåll. Grundtanken med Lpo 94 var i stället att lärare och rektorer var de som hade de bästa möjligheterna att utforma utbildningen så att de nationella målen verkligen uppnåddes eftersom de bäst kände de lokala förhållandena. Idealet var den deltagande mål-

<sup>70</sup> SOU 1992:94 *Skola för bildning*.

styrningen, varmed avsågs att de som skulle komma att arbeta med målen också var de som bäst kunde omforma de nationella utbildningsmålen till undervisningsmål. Att skolledare och lärare fått ett allt tydligare ansvar för att inte bara bedriva undervisning inom ramen för nationella bestämmelser utan också för att själva delta i målformulering och utvärdering var en internationell trend benämnd *school-based curriculum*.

## 2.5.2 Förskjutning från utlärt till inlärt

I Lpo 94, definierades två typer av mål: mål att sträva mot och mål att uppnå. Uppnåendemålen uttryckte vad eleven minst skulle uppnå när hon lämnat skolan. Det var skolans och huvudmannens ansvar att eleverna gavs möjlighet att uppnå dessa mål. Lektor Bo Sundblad har uttryckt saken som att Lgr 80 gav skolan och lärarna ansvar att lära ut klanderfritt och att hinna med kursen, det vill säga fokus låg på "utlärt". I och med Lpo 94 gjordes skolan och läraren i stället ansvarig för att eleven verkligen tagit till sig och vidareutvecklat sitt kunnande, det vill säga fokus försköts till "inlärt".<sup>71</sup> Konkret innebär detta att staten ställde krav på att alla elever skulle uppnå målen för minst godkänt betyg i alla ämnen och att ansvaret för att denna ambition uppnåddes lades på skolan och huvudmannen.

Förändringen, som således innebär en ambitionshöjning, var principiellt viktig och helt i linje med mål- och resultatstyrningens principer. Läroplanens strävansmål skulle inte sätta tak för kunskapsutvecklingen, de skulle inte kunna uppnås helt, men ange en riktning för undervisningen (se vidare nedan om bildning). Parallellt med denna förändring infördes det nya kriteriebaserade betygssystemet, som var en förutsättning för att det skulle gå att mäta de målrelaterade kunskapsresultaten.

Lpo 94 kom alltså att utformas på ett nytt sätt. Läroplanen slog fast målen för undervisningen. Däremot detaljreglerades inte hur undervisningen praktiskt skulle bedrivas.

---

<sup>71</sup> Christer Isaksson: *Grundskolan 50 år – Från folkskola till folkets skola*. Stockholm: Ekerlids förlag 2012, 155 f.



### 2.5.3 1994 års läroplaner ställde större krav på lärarna

Som en del av kommunaliseringen lades den statliga läromedelsgranskningen Statens institut för läromedelsinformation (SIL) ned den 1 juli 1991. Tidigare hade läromedelsindustrin haft en stor, säker och lättbearbetad marknad. Läromedelsgranskningen hade sedan 1938 i olika organisatoriska skepnader granskat läromedel så att pris och innehåll skulle svara mot statens önskemål.<sup>72</sup> Genom nedläggningen av SIL blev marknaden för läromedel fri. Samtidigt som detaljregleringen av undervisningen upphörde vacklade som ett resultat av detta läromedelspaketets ställning. Förändringen innebar att lärarna inte längre kunde förlita sig på att befintliga läromedel var anpassade till läroplanen.

Lpo 94 innebar således att ansvaret för undervisningens innehåll förpassades längre ned i systemet. Lärarna förväntades (tillsammans med eleverna) välja ut och ordna undervisningsstoffet och upprätta arbetsplaner för sin egen undervisning. Lärarna fick anledning att ta egen ställning till frågorna kring läroplaner i vidaste mening. De måste själva arbeta med de grundfrågor rörande värdering, urval, organisering och förmedling av vetande som tidigare i hög grad omhändertagits av den centrala skoladministrationen och läromedelsförlagen. Sammanfattningsvis innebar 1994 års läroplaner att lärarna gavs en förändrad roll och förväntades själva operationalisera läroplanerna på ett sätt som tidigare läroplaner inte krävt.

### 2.5.4 Progressivism och tysk klassisk bildning utgångspunkten

För att förstå förändringar över tid i läroplaner och andra styrdokument som reglerar innehållet i undervisningen och skapar förutsättningar för huvudmännens organisation av skolan är det viktigt att även beakta det skolideologiska innehåll som legat till grund för de olika läroplanerna.

1992 års Läroplanskommitté framhöll att den riktning som haft mest inflytande över svensk pedagogik från mitten av 1940-talet var den amerikanska progressivismen, framför allt företrädd av John Dewey (se ovan avsnitt 2.2.2). Progressivismen blev i Sverige officiellt accepterad och sanktionerad efter andra världskriget. Idéerna fick tidigt fäste i den svenska folkskolan, men vann aldrig på samma sätt

---

<sup>72</sup> Hans-Albin Larsson i Tarschys och Lemne 2013.

insteg i läroverken. Progressivismen betonar bland annat att undervisningen ska utgå från elevernas erfarenheter och pröva sig fram till kunskap enligt konceptet ”learning by doing” och ”experimentalism”.

Läroplanskommittén framhöll att det funnits en utbredd uppfattning att progressivismen förespråkade ett ohämmat fritt kunskapsökande. Detta kom att leda till en motsättning mellan å ena sidan problemorienterad undervisning, organiserad som projekt, och å andra sidan skolämbetsbunden undervisning. Progressivismens starka ställning inom folkskolan gav efter grundskolans införande upphov till konflikter mellan lärare med tidigare erfarenheter från folkskolan och lärare från läroverken. Progressivisterna, som också länge understöddes av staten, fick övertaget, och det är en vanlig uppfattning att skolämnenas ställning underminerades.<sup>73</sup>

Läroplanskommittén menade emellertid att Deweys idéer hade misstolkats. Dewey såg de aktuella metoderna endast som en inkörsport för undervisningen i de yngre åldrarna, för att eleverna senare skulle kunna övergå till ämnesstudier. Kommittén påpekar vidare, med en kritisk udd, att progressivismen är målrationell, det vill säga den förutsätts leda fram till på förhand uppställda mål. Eleverna skulle under inverkan av de progressivistiska idéerna anpassas till det moderna samhällets och näringslivets behov. Professor Ingrid Carlgren, som var sekreterare i läroplanskommittén, har senare framhållit att det funnits en särskilt svensk ”statsprogressivism”, innebärande en psykologisering av undervisningen som inte knutit an till kunskapsinnehållet utan ensidigt till individens utveckling, på ett sätt som skulle varit främmande för Dewey. Därigenom har till exempel generella psykiska förmågor och färdigheter till problemlösning, kreativitet och samarbetsförmåga uppfattas som oberoende av kunskapsinnehållet.<sup>74</sup>

Läroplanskommittén lanserade det klassiska tyska bildningsidealet som ideologisk ledstjärna för 1990-talets läroplaner. Bildning i denna mening är att åstadkomma något som inte är på förhand givet. Människan är ”oavslutad” och äger förmågan att bilda eller forma sig. Den goda undervisningen får inte behandla vetenskapen som givna, fasta och färdiga kunskaper som de studerande ska delges, menade Läroplanskommittén. Den klassiska bildnings-

<sup>73</sup> Lgr 80 präglades av de progressivistiska idéerna. I läroplanen finns tydliga progressiva inslag: betoning av elevernas aktivitet, individualisering, ämnesintegrering och intressestyrda val.

<sup>74</sup> Carlgren 2011-09-05.

tanken är oförenlig med på förhand utstakade lärogångar och detaljerade kursplaner. Detta hindrade dock inte att en viktig uppgift för skolan var att sörja för kulturens fortbestånd. Skolan kunde inte enbart syfta till individens självbildning.

Läroplanskommittén motiverade sitt val av klassisk bildning som vägledande för Lpo 94 med att kommunaliseringen och decentraliseringen innebar att alla som var verksamma i skolan, i första hand lärarna, måste ta ställning till frågan om vad som skulle väljas ut för lärandet och hur arbetet skulle organiseras. Vidare menade läroplanskommittén att de snabba förändringarna av kunskapsmassans volym och struktur i det moderna samhället motiverade ett mindre styrt kunskapsinnehåll. Regeringen ställde sig bakom de resonemang om bildning som läroplanskommittén förordade, liksom riksdagen som antog regeringens förslag.<sup>75</sup>

## 2.6 Nya reformer på 1990-talet ändrade förutsättningarna för kommunaliseringen

Kommunaliseringen genomfördes under premissen att staten, som garant för en likvärdig utbildning, skulle behålla kontrollen över flera viktiga styrinstrument när kommunerna övertog huvudmannaskapet för skolan (se avsnitt 2.4.4 ovan). Emellertid förändrades förutsättningarna för att implementera reformen som avsett i flera viktiga avseenden genom ett antal beslut som fattades kort efter det att kommunerna tagit över huvudmannaansvaret för skolan.

Försommaren 1991, ett knappt halvår efter det att kommunerna övertagit det samlade driftansvaret för skolan, beslutade riksdagen om en ny kommunallag. Hösten 1991 förlorade den socialdemokratiska regeringen valet och en borgerlig fyrpartiregering tillträdde. Den nya regeringen genomförde flera omfattande reformer så väl generella förvaltningspolitiska som specifikt skolpolitiska. I detta avsnitt sammanfattar jag de nya reformerna som förändrade förutsättningarna för implementeringen av kommunaliseringsreformen.

---

<sup>75</sup> Proposition 1992/93:220 *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*, Utbildningsutskottets betänkande 1993/94:Ubu1, Riksdagsskrivelse 1993/94:82.

### 2.6.1 Generella statsbidrag och ny kommunallag

De bidrag som staten fördelade till skolan var före kommunaliseringen specialdestinerade, vilket innebar att medlen endast fick användas till skolverksamheten på det sätt staten slagit fast. Kommunerna kunde således inte använda de statliga bidragen till annat än vad de var avsedda för, nämligen främst för att täcka kostnader för lärar- och skolledartjänster. Bidragen var volymbaserade och avsåg att bestämma omfattningen på verksamheten genom att de bland annat kopplade lärartätheten till skolorganisationen uttryckt i antalet klasser, vilket fastställdes av staten genom länskolnämnderna. Staten ville genom de riktade statsbidragen garantera likvärdigheten då lärartätheten bedömdes som central för undervisningen.<sup>76</sup>

I samband med kommunaliseringen av lärarnas anställningar och överflyttningen av ansvaret för skolan till kommunerna förändrades utformningen av statsbidraget till skolan som en del i decentraliseringen i syfte att öka kommunernas möjligheter att styra skolan.<sup>77</sup> Den nya formen av statsbidrag gav kommunerna en ökad frihet att bestämma hur medlen skulle användas, men statsbidragen var alltså riktade till skolan och kunde inte användas till annan kommunal verksamhet. Statens sektorsbidrag framhölls som en viktig del i det ansvar för skolan och dess likvärdighet som staten skulle ta för den kommunala skolan genom att garantera en tillräcklig finansiering.

År 1993, två år efter det att kommunerna övertagit huvudmannskapet för skolan, genomfördes en genomgripande reform av hela statsbidragssystemet.<sup>78</sup> Förändringen innebar att de riktade statliga bidragen till kommunala verksamheter inordnades i ett generellt statsbidrag till kommunerna. För att de lokala finansiella förutsättningarna skulle vara likvärdiga kombinerades statsbidraget med ett kommunalt utjämningsystem. Avskaffandet av de specialdestinerade bidragen medförde att ett antal regler som var kopplade till hur dessa bidrag fick användas upphävdes. Statsbidragsreformen innebar därmed en avreglering av hur kommunerna fick använda statsbidragen och innebar att kommunerna i högre utsträckning själva kunde välja hur man prioriterade fördelningen av medel mellan

<sup>76</sup> Statskontoret: *Resurserna i skolan*, rapport 2013:10. Christer Isaksson: *Kommunaliseringen av skolan. Vem vann – egentligen?* Stockholm: Ekerlids förlag 2011, 88.

<sup>77</sup> Proposition 1990/91:18, 15.

<sup>78</sup> Proposition 1991/92:150 med förslag om slutlig reglering av stadsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringsproposition), Finansutskottets betänkande 1991/92:FiU29, Riksdagsskrivelse 1991/92:345.

olika kommunala verksamheter. Detta var inte minst viktigt eftersom Sverige gått in i en djup ekonomisk kris som innebar krav på hårda prioriteringar och stora besparingar inom den offentliga sektorn.<sup>79</sup>

Året innan beslutet om införandet av generella statsbidrag hade en ny kommunallag (1991:900) beslutats av riksdagen.<sup>80</sup> Förändringarna av kommunallagen innebar att kommunerna fick en större möjlighet att avgöra hur olika verksamheter och beslutsorgan skulle organiseras.

Sammantaget innebar den nya kommunallagen och införandet av det generella statsbidraget en avreglering av statens styrning av kommunerna. Statens ekonomiska och organisatoriska styrning av skolan minskade. (Om hur kommunernas sedan fördelade resurser till skolan, se nedan kapitel 4.)

## 2.6.2 Flera omfattande skolpolitiska reformer

Det var inte enbart inom förvaltningspolitiken som avregleringar genomfördes de närmsta åren efter kommunaliseringen av skolan. Även sakpolitiska reformer på skolområdet beslutades som syftade till att minska detaljstyrningen.

I samband med kommunaliseringen luckrades behörighetsreglerna för lärare upp (se 3.5.1). År 1993 avskaffades även de statliga meritvärderingsreglerna vid tillsättningen av lärartjänster. Förändringarna innebar att kommunerna fick en ökad möjlighet att avgöra vilka personer man ville anställa.<sup>81</sup>

Ytterligare andra skolpolitiska reformer syftade till att åstadkomma en ökad valfrihet för elever och föräldrar genom att bland annat öka möjligheten för fristående skolor på grundskolenivå att beviljas offentlig finansiering.<sup>82</sup> Reformen som beslutades av riksdagen 1992 innebar att privata fristående skolor fick en betydande ökad möjlighet att etablera sig.<sup>83</sup> Året därpå beslutade riksdagen att

---

<sup>79</sup> Proposition 1991/92:150, 90–92.

<sup>80</sup> Proposition 1990/91:117 *Om en ny kommunallag*, Konstitutionsutskottets betänkande 1990/91:KU38, Riksdagsskrivelse 1990/91:360.

<sup>81</sup> Upphävande av förordning (1990:1476) om meritvärdering vid anställning av lärare, 1993-07-01.

<sup>82</sup> Proposition 1991/92:95 *Om valfrihet och fristående skolor*, Utbildningsutskottets betänkande 1991/92:UbU22, Riksdagsskrivelse 1991/92:346.

<sup>83</sup> Från den 1 juli 1993 blev hemkommunen skyldig att betala bidrag för elever i fristående skolor. Se även SOU 2002:121, 93–94.

införa en möjlighet för elever och föräldrar att välja skola.<sup>84</sup> Reformen innebar inte bara en möjlighet att välja fristående skolor utan även att välja mellan skolor inom det kommunala skolväsendet. Utöver den principiella utgångspunkten för dessa riksdagsbeslut att ge största möjliga frihet för elever och föräldrar att välja skola beskrevs reformerna också som ett instrument för att vitalisera skolan och öka lyhördheten för elevers och föräldrars önskemål.

I och med valfrihetsreformerna fick kommunerna en ny roll. Utöver att vara huvudman för de kommunalt ägda skolorna skulle kommunerna också administrera och betala ut bidrag (skolpeng) för elever i de fristående skolorna. Planeringsförutsättningarna för de kommunala skolhuvudmännen, i synnerhet i kommuner där många fristående skolor etablerade sig, förändrades på ett ibland omfattande sätt. Enligt den tidigare socialdemokratiska finansministern Kjell-Olof Feldt, sedermera ordförande för Friskolornas riksförbund, innebar valfrihetsreformen en ”mental jordbävning” för kommunerna, inte minst för deras skoladministrationer eftersom ”den gamla planhushållningen, där varje skola hade det av lagen tryggade elevunderlaget inte fungerade längre.”<sup>85</sup>

Också andra skolpolitiska reformer påverkade kommunernas planeringsförutsättningar. Riksdagen hade till exempel 1991 fattat beslut om en reformering av gymnasieskolan som innebar att gymnasieskolan övergick till att bestå av nationella och specialutformade program som alla var treåriga. Samtliga program var ämnade att ge grundläggande högskolebehörighet.<sup>86</sup> Detta ställde krav på kommunerna att anpassa sin gymnasieskola efter dessa nya förutsättningar.

## 2.7 Implementeringen av kommunaliseringsreformen

Förutsättningarna för kommunerna att axla ansvaret för skolan kom, som beskrevs i föregående avsnitt, att förändras tämligen omgående efter riksdagens beslut att ge kommunerna det samlade driftsansvaret för skolan. I detta avsnitt analyseras hur implementeringen av kommunaliseringsreformen genomförts och hur staten, kommunerna, lärare och rektorer hanterat den förändrade ansvarsfördelningen för skolan.

<sup>84</sup> Proposition 1992/93:230 *Valfrihet i skolan*, Utbildningsutskottets betänkande 1992/93:Ub17, Riksdagsskrivelse 1992/93:406.

<sup>85</sup> Isaksson 2011, 123.

<sup>86</sup> Statskontoret: *Resurserna till skolan*. 2013:10, 25.

### 2.7.1 Skolverket gav inte praktiskt stöd till kommunerna

Ett halvår efter det att kommunerna övertagit det samlade verksamhetsansvaret för skolan påbörjade Statens skolverk den 1 juli 1991 sin verksamhet som statlig förvaltningsmyndighet för det allmänna skolväsendet.<sup>87</sup> Den nya myndigheten ersatte länskolnämnderna och Skolöverstyrelsen (SÖ), som varit en del av staten i över 70 år. Även andra statliga myndigheter lades ned i samband med reformen (se vidare avsnitt 2.5.3).<sup>88</sup>

Som skäl till nedläggningen av SÖ och inrättandet av Skolverket angavs att den mål- och resultatorienterade styrningen av skolan krävde en annan skoladministration än den befintliga. SÖ hade varit uppbyggt för och anpassad till en ”detaljstyrd och hårt reglerad skolverksamhet” medan den nya mål- och resultatstyrningen av den decentraliserade skolan i stället byggde på ett systematiskt arbete med uppföljning och utvärdering. Regeringen var inte nöjd med SÖ:s arbete med uppföljning och utvärdering som ansågs vara osystematisk och fragmentarisk. Bland annat saknades uppgifter om vilka resultat som uppnåtts i skolan.<sup>89</sup>

Som underlag för sin bedömning återopade regeringen bland annat en granskning som Riksrevisionsverket (RRV) genomfört och som kritiserade SÖ:s arbete med uppföljning och utvärdering av skolan ur pedagogisk, ekonomisk och organisatorisk synpunkt.<sup>90</sup> Skolöverstyrelsen fick sammanfattningsvis representera uppfattningen om ett byråkratiserat ämbetsverk som hade stelnat i sina former och inte hade möjlighet att förnya och anpassa sig till det som nu krävdes.<sup>91</sup>

Skolverket, som var betydligt mindre än sin föregångare, fick två huvudsakliga uppgifter. Den ena uppgiften handlade om att ansvara för och utveckla en nationellt sammanhållen och samordnad uppföljning, utvärdering och tillsyn av skolan. Den andra uppgiften bestod i att arbeta med att utveckla skolväsendet.

---

<sup>87</sup> Instruktion för Statens skolverk (1991:1121). Även Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH) inrättades i samband med reformen.

<sup>88</sup> Hans-Albin Larsson i Tarschys och Lemne 2013.

<sup>89</sup> Proposition 1990/91:18, 103 och 108.

<sup>90</sup> Riksrevisionsverket: *Den statliga skoladministrationen*. Revisionsrapport 1990-06-08.

<sup>91</sup> Eva Haldén och Bo Lindensjö: *Konsten att lägga ner en myndighet – från SÖ till Skolverket*. Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet 1992. Refererad i Hans Nyttell: *Från kvalitetssidé till kvalitetsregim. Om statlig styrning av skolan*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis 2006, samt i Sonja Hjorth: *Statens kaka. Om nedläggningen av Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna*. Årsböcker i svensk undervisningshistoria, 199. Uppsala: Föreningen för svensk undervisningshistoria 2006.

För att markera ett avståndstagande till det tidigare hårt reglerade statliga styrsystemet och i enlighet med Skolverkets tolkning av innebörden av hur mål- och resultatstyrningen praktiskt skulle tillämpas, intog myndigheten en avsiktligt låg profil i syfte att undvika att uppfattas som detaljstyrande av verksamheten i kommunerna. Den dåvarande generaldirektören för Skolverket myntade uttrycket att inte "kliva över kommungränsen" för att beskriva hur verkets tjänstemän skulle förhålla sig till kommunerna och för att markera kommunernas ansvar för skolan. Praktiskt innebar Skolverket tolkning av sitt uppdrag att man i första hand genom informationsstyrning skulle vägleda kommunerna och förmå dem att utveckla sin skolverksamhet. Genom att följa upp och utvärdera verksamheten och sedan upprätta och sammanställa kunskapsöversikter och sprida dessa, tänkte man sig att de enskilda kommunerna och skolorna, utan att detaljstyras av staten skulle få inspiration att arbeta aktivt med skolutveckling lokalt. I årsredovisningen för budgetåret 1993/94 formulerade Skolverket sin tolkning av myndighetens uppdrag på följande sätt:

Vårt uppdrag är inte att med personliga bedömningar påverka skolan utan att förse riksdag och regering, kommuner och professionella, elever och lärare med sakligt underlag för bedömning och handlande.

Denna inställning grundade sig i Skolverkets uppfattning att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun förutsatte att kommunerna utvecklade egna strategier och hade fungerande system för planering, uppföljning och utvärdering och att tålamod och tid behövdes för att systemet skulle sätta sig.<sup>92</sup> Det var viktigt att inte rycka ut för snabbt med påpekanden riktade mot kommunerna som nyligen fått ansvaret för genomförandet av skolverksamheten.<sup>93</sup> Skolverket borde inte ingripa utan avvakta huvudmännens initiativ:

När det gäller åtskilliga områden och frågeställningar finns det skäl att avvakta ytterligare erfarenheter innan några ställningstaganden görs eller förslag läggs fram. [...] Övergången till allt det nya måste få ta sin tid.<sup>94</sup>

Kommunernas ökade frihet och ökade ansvar stöddes av kommunala företrädare och Skolverkets förhållningssätt mottogs positivt av kommunernas intresseorganisation Svenska Kommunförbundet.<sup>95</sup>

<sup>92</sup> Skolverkets fördjupade anslagsframställning (FAF) 1993, 89.

<sup>93</sup> Nyttell 2006.

<sup>94</sup> Skolverket: *Bilden av skolan 1993*, 93.

<sup>95</sup> SOU 2007:28, 65.



### 2.7.2 Kompetensen i beslutsfattandet minskade

Kommunerna fick en förhållandevis kort tid på sig att förbereda sig på sitt nya ansvar för skolan. Riksdagen fattade det sista i raden av beslutet som ledde fram till kommunaliseringen 1990<sup>96</sup> och kommunernas samlade verksamhetsansvar för skola trädde i kraft året därpå. Den snabba implementeringen av reformen medförde att kompetensen i beslutsfattandet i många fall minskade i skolfrågor då kommunerna fick ansvaret för hela skolverksamheten. För många lokalpolitiker var innebörden av kommunernas nya roll med det samlade ansvaret för skolan oklar liksom ansvars- och rollfördelningen mellan staten, kommunerna, rektorerna och de enskilda lärarna.

Chefen för avdelningen för kursplaner och läroplansfrågor vid Skolverket vid tidpunkten för myndighetens inrättande bedömer att ansvaret för skolan

kom för fort på för kommunpolitikerna, som inte hade någon utbildning [i skolfrågor] och heller inte fick någon. Det var rätt jobbigt för oss på Skolverket när kommunpolitikerna ringde och ville ha vägledning och frågade när, var, hur, vad och varför, och vi bara hade att svara: Det får du bestämma själv. Det är du som bestämmer nu!<sup>97</sup>

Riksdagens revisorer konstaterade 1999 att Skolverkets informationsstrategi förutsatte intresserade mottagare med förmåga att omsätta budskapet i handling. Dessa förutsättningar hade enligt revisorerna saknats i många fall. Kommunerna hade inte skött sina åligganden som skolhuvudmän och rektorerna hade därför inte kunnat arbeta med pedagogisk ledning.<sup>98</sup>

### 2.7.3 Lärare och rektorer utan vägledning eller beredskap

Som framgick av avsnitt 2.5.3 innebar införandet av 1994 års läroplaner en stor delegation till lärarna av ansvaret för utformningen av undervisningen och dess innehåll. När Skolverket ställde samman de nya kursplaner som skulle gälla från 1994 var principen att undvika konkretisering. Skolverket avstod även från att ge metodanvisningar för undervisningen i respektive ämne, eftersom det nu ankom på

<sup>96</sup> Proposition 1990/91:18, Utbildningsutskottets betänkande 1990/91:UbU4, Riksdags skrivelse 1990/91:76.

<sup>97</sup> Isaksson 2011, 116–117.

<sup>98</sup> Riksdagens revisorer: *Riksdagens revisorers förslag angående Skolverket och skolans utveckling*. Förslag till riksdagen 1998/99:RR8.

den lokala nivån att avgöra metoderna.<sup>99</sup> Avsaknaden av kommentarer och referensmaterial från Skolverket innebar att lärarna lämnades utan stöd och råd för sin undervisning. Skolverkets praxis att ”stanna vid kommungränsen” omfattade således inte enbart de fall när enskilda kommuner, efterfrågat verkets tjänster för att få stöd i sitt arbete som huvudman för skolan. Verkets praxis innebar även att man var återhållsam med att ge lärare och skolledare stöd.<sup>100</sup>

I samband med införandet av Lpo 94 fick lärarna heller inte någon kompetensutveckling i att arbeta inom ett målstyrt skolsystem och Skolverkets personal fick inte någon utbildning i sin nya roll som ansvarig myndighet. Gemensamma diskussioner med lärare, skolledare och skolverkspersonal om vad mål- och resultatstyrning skulle komma att innebära inom skolsektorn kom aldrig till stånd. Rektorer lämnades ofta ensamma att ta ansvar för utvecklingen.<sup>101</sup> Informationsinsatserna som genomfördes för hur olika statliga bestämmelser skulle tolkas och omsättas i praktiken under 1990-talet och början av 00-talet nådde inte fram till den stora gruppen lärare. Detta då kunskapen hos lärarna om Skolverkets stöd brustit eller att myndighetens material varit utformat på ett sådant sätt att det varit svårtillgängligt för lärarna.<sup>102</sup>

Granskningar som gjorts av bland annat Skolverket<sup>103</sup>, Högskoleverket och Riksrevisionen<sup>104</sup> visade dessutom samstämmigt att lärarutbildningarna inte i tillräcklig omfattning behandlade skolans styrdokument och dess funktion. Kommunerna hade heller inte gett sina anställda förutsättningar att få den kunskap de behövde.

Det statliga tillbakadragandet från styrningen av undervisningen kom att ersättas av kommunala initiativ att styra undervisningens planering och innehåll. Exempel på detta var att vissa kommuner inrättade kommunala mål utöver – och i vissa fall på tvärs mot – de nationella målen.<sup>105</sup> Frånvaron av tydlighet och enhetlighet i budskapen från staten till skolorna bidrog till behovet hos lärarna att finna egna lösningar i sitt lokala planeringsarbete. Trots att det inte fanns något författningskrav eller annat beslut från riksdagen eller regeringen att precisera kursplaner och betygskriterier lokalt

<sup>99</sup> Hans-Albin Larsson 2011.

<sup>100</sup> SOU 2007:28, 163.

<sup>101</sup> SOU 2007:28, 67.

<sup>102</sup> Riksdagens revisorer: *Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsförmedling*, rapport 2001/02:13. Ekonomistyrningsverket: *Uppföljning av Skolverkets insatser för en likvärdig betygssättning*, dnr 79-797/2006. 2007.

<sup>103</sup> Skolverket, dnr 2004:556.

<sup>104</sup> Riksrevisionen: *Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser*. RiR 2004:11.

<sup>105</sup> SOU 2007:28, 66.

hade Skolverket i sin information även uppmanat till detta. Oklarheterna i budskapen och bristen på kommentarer och referensmaterial bedömdes sammantaget ha bidragit till svårigheterna att lokalt arbeta med styrdokumentet.<sup>106</sup>

Beredskapen i lärarkåren att hantera de nya ansvarsförhållandena var även begränsad. En stor andel av lärarna hade varit motståndare till kommunaliseringen av lärartjänsterna och Lärarnas Riksförbunds medlemmar hade inför riksdagens beslut 1989 gått ut i en omfattande strejk. Lärarnas motstånd till beslutet att överlåta arbetsgivaransvaret på kommunerna innebar att många lärare inte kände någon entusiasm inför de förändringar som genomfördes och som dessutom skulle implementeras under den djupa ekonomiska krisen som drabbat Sverige i början av 1990-talet med nedskärningar i den kommunala verksamheten som följde.

#### **2.7.4 Brister i kommunernas styrning av skolan konstaterades under 1990-talet**

Trots Skolverkets restriktiva inställning till att konkret stödja kommunerna i deras arbete med att axla huvudmannaskapet för skolan under en stor del av 1990-talet genomförde verket flera uppföljningar och utvärderingar av kommunernas sätt att sköta sitt ansvar för skolan. Redan 1993 bedömde Skolverket att det fanns problem i kommunernas styrning. De konstaterade bristerna gällde bland annat kommunernas styr- och kontrollsystem samt strategi och planering. Skolverket betonade att de kommunala skolplanerna inte var tillräckligt konkreta, att kopplingen mellan mål och resurser var svag och att prioriteringar saknades. Uppföljning och utvärdering av verksamheten lyftes fram som en svag länk i kommunernas styrning av skolan.<sup>107</sup>

Skolverket bedömde i sina årsredovisningar i mitten av 1990-talet att den nationella uppföljningen som skulle bygga på kommunernas egna sammanställningar och analyser av resultat med utgångspunkt i skolplaner och arbetsplaner inte fungerade eftersom många skolhuvudmän inte i tillräcklig utsträckning följde upp och utvärderade skolverksamheten. Avsaknaden av ett systematiskt arbete för att bedöma resultatet av den egna skolverksamheten berodde

---

<sup>106</sup> SOU 2007:28, 184–187.

<sup>107</sup> Skolverket 1993.

delvis på bristande kompetens men även på ett bristande intresse för uppföljning och utvärdering i kommunerna.<sup>108</sup>

I en lägesbeskrivning 1996<sup>109</sup> skärpte Skolverket tonen gentemot kommunerna och menade att det fanns brister – ibland stora brister – i styrningen och ansvarstagandet för skolan på lokal nivå. Skolverket utarbetade mot denna bakgrund en handlingsplan till stöd för kommunernas styrning av skolan. Inom ramen för arbetet med handlingsplanen bjöd myndigheten in kommunerna till möten och seminarier där utvärderingskunskap<sup>110</sup> behandlades, handböcker i utvärdering publicerades och en mer omfattande skrift om kommunernas ansvar för skolan gavs ut.<sup>111</sup> Vissa av insatserna riktade sig i direkt till kommunpolitiker<sup>112</sup>.

Trots Skolverkets satsning på att informera och utbilda de ansvariga i kommunerna ifrågasatte regeringen om verkets insatser varit ändamålsenliga. I regeringens utvecklingsplan för skolan 1997 betonades att skolans styrsystem krävde en stark statlig aktör, som man menade i viss mån saknats. Regeringen ifrågasatte även vilken effekt och vilket genomslag Skolverkets informations- och kunskaps-spridning haft.<sup>113</sup>

Skolverkets egna rapporter några år senare bekräftade bilden av att insatserna inte haft avsedd effekt. Verket konstaterade 1999 i två olika rapporter att det fortfarande fanns brister i det sätt som kommunerna tog ansvar för skolverksamheten. Det kommunala ansvaret för skolan hade fragmentiserats till olika grupper av ansvariga och ansvarsnivåer.<sup>114</sup> Det föreföll som att verksamheten i skolan fungerade trots eller oberoende av de intentioner som formuleras på politisk nivå.<sup>115</sup>

---

<sup>108</sup> SOU 2007:28.

<sup>109</sup> Skolverket: *Kommunernas styrning och egenkontroll*, dnr 96:2306.

<sup>110</sup> Detta projekt kallades SKUT-projektet och fokuserade på små kommuner. Projektet fick en uppföljare i projektet SKUT 2 dit de större kommunerna bjöds in.

<sup>111</sup> Skolverket 1996, 9. Skolverket: *Ansvar för skolan – en kommunal utmaning*, 1997, 7.

<sup>112</sup> Skolverket 1997.

<sup>113</sup> Regeringens skrivelse Skr. 1996/97:112: *Utvecklingsplan för förskola, skola, och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet*, 109–110.

<sup>114</sup> Kersti Blidberg, Eva Haldén och Erik Wallin: *Hur styr vi mot en bra skola? Om skola och kommun i samverkan*. Skolverket 1999, 32.

<sup>115</sup> Skolverket: *Skolpolitiker, eldsjälar och andra aktörer: hur styr kommunerna skolan?*, 1999, 58.

### 2.7.5 Krav på kommunala redovisningar för bättre kvalitetsarbete

Med början under 1980-talet hade det i näringslivet växt fram olika koncept för styrning i syfte att främja kvalitet. Exempel på sådana system var Total Quality Management (TQM), Balance Scorecard (BSC), Intellectual Capital m.fl. Under inverkan av konsulter, forskare och organisationer som Institutet för kvalitetsutveckling spreds dessa idéer till offentlig verksamhet och kvalitetssystem som SIQ och KUS introducerades i skolan.<sup>116</sup>

I denna kontext där ökat fokus lades på kvalitetsstyrning och mot bakgrund av de indikationer på problem som bland annat framkommit i Skolverkets rapporter om kommunernas styrning beslutade regeringen 1997 att kommunerna skulle upprätta kvalitetsredovisningar för sin skolverksamhet.<sup>117</sup> Kravet reglerades i förordningen om kvalitetsredovisning inom skolväsendet (1997:702). Enligt förordningen skulle varje kommun och skola årligen upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar som ett led i den kontinuerliga uppföljningen och utvärderingen av den kommunala skolplanen respektive arbetsplanen. Skolverket skulle svara för att tillse att förordningen efterlevdes.<sup>118</sup> Regeringens avsikt med att införa krav på kvalitetsredovisningar var att stödja ett kontinuerligt utvecklingsarbete i kommunerna vilket skulle utgöra en grund för en förbättrad måluppfyllelse och ökad effektivitet, vilket i sin tur skulle bidra till den nationella likvärdigheten i skolan.

Skolverket utfärdade allmänna råd 1999 om hur kommunerna skulle arbeta med kvalitetsredovisningarna.<sup>119</sup> Vid halvårsskiftet samma år lämnade verket en lägesrapport till regeringen där det framgick att endast 16 av landets kommuner lämnat in en kvalitetsredovisning till Skolverket.<sup>120</sup> För att få till stånd ett aktivt kvalitetsarbete och för att kvalitetsredovisningarna verkligen skulle upprättas fick myndigheten i uppdrag av regeringen att stödja kommunerna och en omfattande samrådsverksamhet mellan Skolverket

<sup>116</sup> Nyttell 2006.

<sup>117</sup> Regeringens skrivelse Skr. 1996/97:112.

<sup>118</sup> Genom en ändring i Skolverkets instruktion 1997 infördes en bestämmelse som stipulerade att myndigheten skulle "utveckla, kontrollera och stödja kvalitetssäkringsarbetet i skolväsendet och barnomsorgen". SFS 1997:703 med ändring av förordning (1991:1121) med instruktion för Statens skolverk.

<sup>119</sup> Skolverket: *Skolverkets allmänna råd om kvalitetsredovisning inom skolväsendet*. Allmänna råd 1999:1.

<sup>120</sup> Skolverket: *Kvalitetsredovisningar inom skolväsendet våren 1999 – översikt och analys av 8 kommuners kvalitetsredovisningar*. PM 1999-08-12.

och de kommunala huvudmännen inleddes. Samrådet innebar att Skolverkets medarbetare sökte upp kommunala huvudmän för att inleda en utvecklingsdialog om hur skolorna i kommunen kunde förbättras med utgångspunkt i arbetet med kvalitetsredovisningen.<sup>121</sup>

Inledningsvis var Skolverket något tveksamt inställd till den nya arbetsuppgiften. Bland annat konstaterade Riksrevisionsverket att Skolverket närmast motvilligt publicerade de allmänna råden om förordningen.<sup>122</sup> Den nya uppgiften förändrade Skolverkets arbete från att vara inriktat mot att producera kunskapsunderlag till att direkt och aktivt stödja kommunerna i deras arbete med skol-utveckling.<sup>123</sup>

I regleringsbrevet för 2000 fick Skolverket i uppdrag att till regeringen redovisa vilka åtgärder man vidtagit för att stödja kommunernas arbete med att upprätta kvalitetsredovisningar, samt en värdering av effekterna av dessa åtgärder. Vidare skulle verket göra en bedömning av innehållet och kvaliteten i de aktuella dokumenten.<sup>124</sup> Skolverket hamnade till en början i vissa svårigheter i arbetet med regeringsuppdraget eftersom det visade sig att det inte fanns några kvalitetsredovisningar i de kommuner som valts ut för projektet.<sup>125</sup> Situationen medförde att Skolverket fick ändra inriktning på sitt arbete så att insatserna koncentrerades till att förbereda fortsatta studier under kommande år samt att ge information och stöd till kommuner och skolor för att främja deras kvalitetsarbete och implementering av Skolverkets allmänna råd<sup>126</sup> om hur arbetet med kvalitetsredovisningarna skulle gå till.<sup>127</sup>

Hösten 2001 beslutade regeringen om ändringar av förordningen om kvalitetsredovisningar.<sup>128</sup> Den nya förordningen innebar avgörande förändringar i förhållande till den ursprungliga. I den nya förordningen fastställdes att det var de *nationella* målen för utbildningen som skulle bedömas. Eventuella lokala mål skulle alltså inte beaktas vilket den tidigare förordningstexten inte utslutit. Bedömningarna skulle dessutom göras utifrån *verksamheten* och

---

<sup>121</sup> Mats Ekholm: *Vägval i Skolans historia*, Årgång 5, Nr 1–2, 2005. Tidskrift från Föreningen för Svensk Undervisningshistoria, 104–106.

<sup>122</sup> Riksrevisionsverket: *Skolverkets tillsyn*. RRV 2001:24, 126.

<sup>123</sup> Mats Ekholm: "Samverkan i styrningen", *Vägval i Skolans historia*, tidskrift från Föreningen för svensk undervisningshistoria, årgång 5, 1–2, 2005, 104–106.

<sup>124</sup> I återrapporteringen till regeringen redovisade Skolverket förhållandena under tidsperioden januari 1998 till mars 2000.

<sup>125</sup> Skolverksprojektet KVAL (KVALitet och Likvärdighet), projektnummer 1308.

<sup>126</sup> Skolverket, Allmänna råd 1999:1.

<sup>127</sup> Nyttell, 2006, s. 16.

<sup>128</sup> Förordning 2001:649 om ändring av förordningen om kvalitetsredovisning 1997:702.

inte som tidigare med skolplan och lokal arbetsplan som utgångspunkt.<sup>129</sup>

Under 2001 och 2002 mötte företrädare för Skolverket representanter för ett stort antal kommuner i omfattande utvecklingsdialoger för att stödja kommunerna i deras kvalitetsarbete. Dialogerna visade sig innebära utdragna samtal. De genomfördes inte vid ett enda tillfälle utan innebar serier av samtal, varav vissa sträckte sig över mer än ett år.<sup>130</sup> Enligt Skolverket lämnades ingen kommun som saknade kvalitetsredovisning "ifred".<sup>131</sup> Experimentet blev lyckat. En extern utvärdering av utvecklingsdialogerna utförd av ett danskt utvärderingsinstitut samt Skolverkets interna utvärderingar visade att kommuner och skolor ställde sig mycket positiva till att möta statliga representanter i samtal om den konkreta verksamheten och som aktivt deltog som en part i att lösa praktiska problem.<sup>132</sup> Antalet kommuner som upprättat kvalitetsredovisningar hade dessutom ökat från 0 % till 97 % mellan åren 1998 och 2002. Även andelen redovisningar som Skolverket bedömde levde upp till författningskraven ökade från 0 % till 62 %.<sup>133</sup>

I sin utvecklingsplan för skolan 2002<sup>134</sup> angav emellertid regeringen att uppdraget som Skolverket fått hösten 2000 att särskilt arbeta med att utveckla formerna för att stödja utvecklingen av skolan skulle avslutas<sup>135</sup> trots att Skolverket bedömt verksamheten med utvecklingsdialogerna som framgångsrik. Bakgrunden var bland annat som framgår nedan i 2.7.6–2.7.7 den omfattande kritiken av Skolverkets arbetssätt som den statliga revisionen lagt fram i flera granskningar.

### 2.7.6 Begränsad statlig tillsyn kritiserar

Mellan 1991 och 2008 ansvarade Skolverket för den statliga tillsynen av skolan. Redan 1994 uttalade regeringen en uppmaning till Skolverket att öka omfattningen av tillsynsverksamheten. Vad tillsynen borde omfatta och innebörden av tillsynsbegreppet var dock

---

<sup>129</sup> Nytell 2006, 78.

<sup>130</sup> Ekholm 2005, 104–106.

<sup>131</sup> Skolverket: *Kvalitetsredovisning i landets kommuner samt Skolverkets åtgärder för att stödja detta arbete*, dnr: 2001:3372, 2001.

<sup>132</sup> Ekholm 2005, 104–106.

<sup>133</sup> Nytell 2006, 17.

<sup>134</sup> Regeringens skrivelse Skr. 2001/2002:188: *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbete i förskola, skola och vuxenutbildning*.

<sup>135</sup> Regeringens skrivelse Skr. 2001/2002:188, 26.

inte oomstritt. I en skrift från Riksrevisionsverket (RRV) 1996 konstateras att det rådde olika syn på hur tillsynsbegreppet skulle definieras. Begreppet användes enligt RRV ofta som en övergripande beteckning för delvis olikartade verksamheter som normering, utvärdering, rådgivning och inspektion.<sup>136</sup> Under 1980-talet hade tillsynen kommit att i ökad grad omfatta råd, stöd och stimulans för utveckling. I en proposition från början av 1980-talet hade regeringen beskrivit tillsynen i skolsystemet som redan börjat decentraliseras på följande sätt:

Decentraliseringen har också medvetet inriktats på att öka de lokala politiska instansernas liksom andra gruppers inflytande över skolverksamheten, vilket påverkar tillsynsarbetet [...] tillsynsverksamheten ersätts med en tillsyn av indirekt karaktär. Denna betonar övergripande planering och utvärdering samt handledning, rådgivning och stimulans för det lokala arbetet.<sup>137</sup>

Den vida och oprecisa definitionen av begreppet bidrog till en osäkerhet om hur tillsynen skulle genomföras. Frågan komplicerades ytterligare av den diskussion om i vilken mån statlig tillsyn riktad mot kommuner och skolor överhuvudtaget skulle förekomma. Inför inrättandet av Skolverket hade till exempel Civildepartementet anfört att myndigheten inte borde få något tillsynsuppdrag alls<sup>138</sup>.

Inledningsvis gjorde Skolverket en snäv tolkning av innebörden av sitt tillsynsuppdrag. Man skulle genom en strikt prövning mot lagar och regler kontrollera att huvudmannen följde de bestämmelser som fanns om skolverksamheten. Under de första åren utförde Skolverket inte någon planmässig tillsyn av den kommunala skolan. Den tillsyn som förekom var initierad genom enskildas anmälningar mot skolor och kommuner. Därutöver förekom viss tillsyn av fristående skolor. Skolverket angav att uppföljning och utvärdering var den metod som i första hand skulle användas för att få kunskap om förhållandena i skolan. Tillsynen, det skarpaste instrumentet för kontroll, skulle användas med urskiljning.<sup>139</sup> De sank-

<sup>136</sup> Riksrevisionsverket: *Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel*. RRV 1996:10, 7. Se även Statskontoret 1998:8 *Statens tillsyn över verksamhet i landsting och kommuner* och SOU 2002:14 *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*.

<sup>137</sup> Proposition 1980/81:107 *Om den statliga skoladministrationen m.m.*

<sup>138</sup> Per Stengård: *Perspektiv på förändring. En studie av Skolverkets tillkomst*. Arbetet inom ramen för kursen Högre förvaltningsutbildning för statstjänstemän. Handelshögskolan, Stockholm 1993. Refererad i Nyttell 2006, 92.

<sup>139</sup> Nyttell 2006, 92–93.



tionsmöjligheter mot kommuner som fanns i skollagen användes i princip inte.<sup>140</sup>

Så väl Riksdagens revisorer som Riksrevisionsverket (RRV) granskade Skolverkets roll och insatser under myndighetens första decennium. På förslag av riksdagens utbildningsutskott genomförde Riksdagens revisorer redan riksdagsåret 1993/94, endast några år efter det att Skolverket inrättats, en granskning med inriktning på verkets tillsynsuppgifter och kommunernas egenkontroll av skolverksamheten. I rapporten föreslog Revisorerna att riksdagen skulle göra ett tillkännagivande till regeringen där det framgick att Skolverkets tillsyn borde utökas<sup>141</sup> vilket också riksdagen gjorde.<sup>142</sup>

Även Riksrevisionsverket (RRV) kom i en granskning 1994 fram till slutsatsen att Skolverkets tillsyn borde öka. Skolverkets tillsyn hade under de första åren utgjort en obetydlig del av verksamheten, även om omfattningen under hand ökat något. RRV ansåg att det inte fanns anledning att tona ned tillsynen och tillåta att den blev alltför försiktig. Skolverket hade trots uttalade politiska ambitioner förbisett tillsynen av skolhuvudmännens ansvarsstagande för bland annat frågor som rörde hur huvudmännen uppfyllde grundläggande statliga krav på verksamheten, menade RRV.<sup>143</sup>

För att komma tillrätta med de problem som framkommit angående Skolverkets tillsynsarbete inrättade regeringen 1999 en nationell inspektionsnämnd, Kvalitetsgranskningsnämnden<sup>144</sup>. Nämnden var visserligen knuten till Skolverket, men fick egna uppdrag direkt från regeringen.<sup>145</sup> Kvalitetsgranskningsnämndens utbildningsinspektörer skulle lämna offentliga rapporter över sin granskning av enskilda skolor och kommuner. Inrättandet av nämnden beskrevs som ett komplement till den tillsyn som Skolverket sedan tidigare bedrev.<sup>146</sup> Bland annat Riksdagens revisorer menade dock att inrättandet av nämnden riskerade att göra Skolverkets roll oklar för skolor och huvudmän.<sup>147</sup>

---

<sup>140</sup> SOU 2002:121, 99.

<sup>141</sup> Riksdagens revisorer: Riksdagens revisorers förslag angående tillsynen av skolan. 1993/94:RR11.

<sup>142</sup> Bet. 1994/95 UbU01.

<sup>143</sup> Riksrevisionsverket: *Skolverket – central myndighet i ny roll*. RRV 1994:14, 90.

<sup>144</sup> I 1985 års skollag fanns bestämmelser om statlig tillsyn enbart för fristående skolor. För skolväsendet i övrigt fanns bestämmelser om statlig tillsyn endast i instruktionen för Skolverket och inte i skollagen.

<sup>145</sup> Kvalitetsgranskningsnämndens ledamöter utsågs av regeringen med Skolverkets generaldirektör som ordförande.

<sup>146</sup> Nyttell 2006, 106–107.

<sup>147</sup> Riksdagens revisorer 1998/99:RR8, 11.

Hösten 2001 kritiserade Riksrevisionsverket (RRV) åter Skolverkets tillsyn i hårda ordalag. RRV menar att tillsynen utfördes alltför likformigt, inte fångade de väsentliga bristerna utan i stället behandlade marginella frågor som skol- och arbetsplaner. De bestående effekterna av tillsynen på själva verksamheten var sammanfattningsvis små.<sup>148</sup>

### 2.7.7 1993–2002: Statliga revisionen kritisk till Skolverkets roll

Riksdagens revisorer var inte bara kritiska till Skolverkets sätt att sköta sitt tillsynsuppdrag. Utöver kravet på att Skolverket skulle öka sin tillsyn hade regeringen även utökat verkets främjande uppgifter. Sammantaget hade regeringens styrning medfört att verkets olika uppgifter blivit allt svårare att förena och verkets roll gentemot skolhuvudmän och skolor hade blivit alltmer oklar.<sup>149</sup> Revisorerna var nöjda med Skolverkets sätt att klara av sitt utvärderingsuppdrag men inte med uppgiften att åstadkomma förbättringar av skolorna i landet. Revisorerna konstaterade att

Skolverkets främjandeuppgift är problematisk. Uppgiften är mångtydig och bidrar till att splittra verkets insatser. Verkets roll gentemot skolhuvudmän och skolor blir också oklar. Regeringen bör därför klargöra Skolverkets roll och uppgift i arbetet med att främja skolutveckling. Begreppet att främja skolutveckling är alltför diffust och mångtydigt för att fungera som en klar uppdragsbeskrivning i en myndighetsinstruktion. Begreppet bör därför ersättas. Uppgifter som regeringen vill att Skolverket utför på nationell nivå bör preciseras. På lokal nivå, i verkets kontakter med skolhuvudmän och skolor, bör verkets centrala uppgift vara att tydligt hävda nationella krav på utbildningen. Verket bör däremot inte ha något ansvar för lokalt utvecklingsarbete på de enskilda skolorna. Detta är rektors uppgift enligt skollagen.<sup>150</sup>

Våren 2002 publicerade Riksdagens revisorer ytterligare en granskningsrapport.<sup>151</sup> Revisorerna menade att kombinationen av Skolverkets främjande respektive kontrollerande uppgifter var svåra att

<sup>148</sup> Riksrevisionsverket: *Skolverkets tillsyn*. RRV 2002:24.

<sup>149</sup> Riksdagens revisorer: *Skolverket och skolans utveckling*, rapport 1998/99:3.

<sup>150</sup> Riksdagens revisorer: *Skolverket och skolans utveckling*. Rapport 1998/99:3, Riksdagens revisorer, Stockholm

<sup>151</sup> Riksdagens revisorer: *Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsförmedling*, rapport 2001/02:13.

föreina och att denna situation blivit tydligare genom Skolverkets satsning på utvecklingsdialogerna.<sup>152</sup>

Revisorerna framhöll vidare att tillsynsbegreppet behövde förtydligas och att Skolverkets tillsynsuppgift borde regleras i lag eftersom regeringen inte förmått Skolverket att bedriva en skarpare och mer omfattande tillsyn.<sup>153</sup> När det gällde begreppet ”kommunernas egentillsyn”, som Skolverket använde, ansåg Riksdagens revisorer att termen var vilseledande och bidrog till att verkets tillsyn blev otydligt, eftersom staten inte hade delegerat något ansvar för tillsynen till kommunerna. Revisorerna konstaterade dessutom att de specialdestinerade statsbidragen till skolan hade ökat.<sup>154</sup> Revisorerna gjorde iakttagelsen att regeringen omvandlat Skolverket från en liten kunskapsorganisation till ett av sina viktigaste organ för att fördela medel till kommunerna. De specialdestinerade bidragen överensstämde dock inte alltid med vad kommunerna själva uppfattar som viktiga satsningar och identifierade behov. Bidragen förutsatte dessutom en anpassning av kommunernas planering och en relativt omfattande administrativ hantering för ansökningsförfarandet.

### 2.7.8 Olika myndigheter för tillsyn och utveckling 2003

Mot bakgrund av de svenska elevernas försämrade studieresultat som började visa sig i internationella mätningar som genomfördes runt millennieskiftet, var det enligt regeringen nödvändigt att staten stärkte sin roll och tog ett tydligare ansvar för att följa upp och granska att de nationella målen nåddes och att huvudmännen upprätthöll kvaliteten i skolan.<sup>155</sup> Regeringen bedömde i likhet med Riksdagens revisorer att Skolverkets dubbla uppgifter att både vara kontrollmyndighet och att ge utvecklingsstöd till kommunerna och andra skolhuvudmän var problematisk. De granskande uppgifterna skulle göras tydligare samt öka i omfattning och effektivitet sam-

<sup>152</sup> Riksdagens revisorer, rapport 2001/02:13, 40.

<sup>153</sup> Riksdagens revisorer, rapport 2001/02:13, 50.

<sup>154</sup> De så kallade Wärnerssonpengarna (proposition 2000/01:1) (*Budgetpropositionen för 2001*) som var ett specialdestinerat statsbidrag som syftade till att öka personaltätheten i skolan och som administrerades av Skolverket nämndes som ett exempel. Även de så kallade Ylvpengarna för utveckling av lärarrollen togs upp i rapporten. Dessa specialdestinerade bidrag betalades ut efter ansökan direkt till Utbildningsdepartementet (97/305/S), och inte som brukligt i enlighet med den svenska förvaltningsmodellen, efter ansökan till förvaltningsmyndighet under regeringen. Hanteringen av Ylvpengarna innebar alltså att regeringen rundade Skolverket då de vände sig direkt till skolor och lärare.

<sup>155</sup> Regeringens skrivelse Skr. 2001/2002:188, 16.

tidigt som de separerades från den utvecklingsstödjande verksamheten. Uppgifterna med att kontrollera respektive utveckla verksamheten i skolan skulle därför skiljas åt.<sup>156</sup>

En ny myndighet, Myndighet för skolutveckling (MSU), inrättades för att överta ansvaret för det skolutvecklande statliga uppdraget.<sup>157</sup> Skolverket fick i och med denna reform ett mer renodlat kontrolluppdrag att ägna sig åt granskning och kvalitetsbedömning i form av tillsyn, uppföljning och utvärdering. Den organisatoriska förändringen innebar en prioritering av uppföljning, utvärdering och tillsyn medan anslagen till skolutveckling minskade.<sup>158</sup>

### 2.7.9 Fortsatta brister i kommunernas skolutvecklingsarbete 2003–2008

Myndigheten för skolutveckling (MSU) inledde sin verksamhet 2003. Verksamheten var i allt väsentligt baserad på regeringsuppdrag med syftet att åstadkomma bättre studieresultat bland de svenska eleverna. Konkret innebar arbetet att myndigheten stöttade skolans kvalitetsarbete och förbättringsprocesser för att göra dem mer effektiva. Myndigheten arbetade även med att få till stånd ett ökat erfarenhetsutbyte mellan olika skolaktörer och med att tillgängliggöra framgångsfaktorer som forskningen och myndigheten själv identifierat.

I årliga rapporter till regeringen redogjorde Myndigheten för skolutveckling sina iakttagelser och analyser avseende skolans behov. Som en röd tråd genom dessa analyser löpte ledarskapets centrala betydelse för utvecklingsarbetet liksom behovet av att stärka skolans kunskapsuppdrag. De avgörande framgångsfaktorer som man bland annat identifierat handlade om att ha ett tydligt fokus på mål och resultat. Emellertid konstaterade MSU att många kommuner inte hade en tillfredsställande kontroll över vilka resultat som uppnåddes i skolan. Det fanns ett stort behov av ökad resultatuppfölj-

---

<sup>156</sup> För att få till stånd en förstärkt statlig utbildningsinspektion, tillsyn och kvalitetsgranskning som omfattade såväl kommun- som skolnivån, presenterade regeringen i mars 2003 ett så kallat "kvalitetsprogram för skolan", som i sina huvuddrag anslöt till de intentioner som tidigare framförts i utvecklingsplanen 2002. Regeringskansliet: *Alla skolor ska vara bra skolor – regeringens kvalitetsprogram för skolan*. U 2003/1353/S. 2003.

<sup>156</sup> Nyttell 2006, 81.

<sup>157</sup> Nyttell 2006, 81.

<sup>158</sup> I samband med inrättandet av MSU och förändringen av Skolverkets uppdrag bedömde regeringen även att det inte längre fanns anledning att ha en särskild kvalitetsgranskningsnämnd, varför den avvecklades. Nyttell 2006, 107. Ekholm 2005, 104–106.

ning inom skolväsendets samtliga verksamhetsformer. I många skolor saknades det tillräcklig kunskap om hur ett systematiskt och strukturerat arbete med skolutveckling borde bedrivas. Ofta saknades en systematisk dokumentation av elevernas kunskapsutveckling och resultaten analyserades inte i tillräcklig omfattning för att kunna utgöra ett underlag för åtgärder. Metoder för arbetet med uppföljning behövde förbättras på alla nivåer i ansvarskedjan liksom stödet i arbetet att uppnå måluppfyllelse. Förutsättningarna för att driva det lokala skolutvecklingsarbetet varierade dessutom stort mellan olika kommuner och skolor. Generellt sett hade mindre kommuner och skolor större behov av nationellt stöd än större. Den socioekonomiska situationen påverkade också behovet av stöd utifrån. De områden där skolchefer och rektorer främst efterfrågade stöd och kompetensutveckling handlade om kunskapsbedömning, betygssättning, kvalitetsutveckling samt integrations- och mångfaldsfrågor.

Givet de problem med det lokala utvecklingsarbetet som MSU iakttagit ansåg myndigheten att det statliga nationella stödet till det lokala skolutvecklingsarbetet var en viktig förutsättning för att resultaten i den svenska skolan skulle kunna förbättras och för att lärarna skulle lyckas med att få fler elever att nå de nationella målen.<sup>159</sup>

### 2.7.10 Ny statlig skolorganisation 2008

Hösten 2006 förlorade Socialdemokraterna regeringsmakten och den borgerliga alliansregeringen tillträdde. Regeringsskiftet medförde förändrade prioriteringar i statens styrning av skolan. I februari 2008 lade alliansregeringen fram en proposition för riksdagen där omfattande förändringar i den statliga skoladministrationen föreslogs i syfte att få till stånd en tydligare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur. Den befintliga ansvarsfördelningen mellan staten, kommuner och andra huvudmän, skolor och verksamheter skulle visserligen respekteras och understödjas men statens ansvar i det mål- och resultatstyrda skolsystemet behövde förtydligas, renodlas och begränsas till sådana kärnuppgifter som följde av denna ansvarsfördelning. Regeringen framhöll att kvalitetsutvecklingen i ett mål- och resultatstyrt skolväsende först och främst var ett ansvar för varje huvudman och skola. Verksamhetens självbestämmande

<sup>159</sup> Myndigheten för skolutveckling: *Skolutveckling – för bättre resultat och måluppfyllelse*, 2008, 8–11.

och den professionella friheten för lärare och rektorer borde öka. Av den anledningen skulle de statliga utvecklingsinsatserna begränsas.<sup>160</sup> De nationella utvecklingsinsatserna borde för att genomföras kunna motiveras utifrån ansvaret för likvärdigheten i utbildningen över landet och ta sin utgångspunkt i nationellt identifierade behov. Dessutom skulle det föreligga ett tydligt mervärde i att insatsen gjordes av staten.<sup>161</sup>

För att få till stånd en tydligare och mer ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan de statliga myndigheterna på skolområdet förändrades Skolverkets uppgifter. Verket skulle ansvara för uppföljning, utvärdering, styrdokument och visst utvecklingsstöd<sup>162</sup>. Vad gällde ansvaret för tillståndsprovning för fristående skolor, tillsyn och kvalitetsgranskning överfördes detta uppdrag till en ny myndighet, Statens skolinspektion<sup>163</sup>. Myndigheten för skolutveckling och Nationellt centrum för flexibelt lärande avvecklades. Vissa kärnuppgifter avseende nationella utvecklingsinsatser som dessa myndigheter ansvarat för överfördes till Skolverket, men inte alla. Specialpedagogiska institutet och Specialskolemyndigheten avvecklades också och ersättas av Specialpedagogiska skolmyndigheten.<sup>164</sup>

Förändringarna i myndighetsstrukturen inom skolväsendet skulle enligt regeringen ses som en del av effektiviseringen av statsförvaltningen. Genom att skapa en tydlig och överskådlig myndighetsstruktur med klara ansvarsförhållanden skulle förutsättningar ges för skolmyndigheternas arbete med att på bästa möjliga sätt understödja en god måluppfyllelse inom skolväsendet.<sup>165</sup>

De förändringar som genomfördes i den statliga skoladministrationens organisation innebar att ökad tonvikt lades vid den statliga tillsynen i syfte att åstadkomma en ökad likvärdighet i utbildningen och förbättra elevernas studieresultat. Mot bakgrund av den kritik av Skolverkets arbete som hade framförts kan man konstatera att

---

<sup>160</sup> Proposition 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*, Utbildningsutskottets betänkande 2007/08:UbU13, Riksdagsskrivelse 2007/08:161.

<sup>161</sup> Insatser som bedömdes som lämpliga att genomföra på nationell nivå var insatser för genomförande av reformer, viss kompetensutveckling och information om verksamhetsområdet.

<sup>162</sup> Skolverket föreslogs också ha sektorsansvar för handikappfrågor.

<sup>163</sup> Skolinspektionen skulle även bli värmyndighet för Skolväsendets överklagandenämnd. Barn- och elevombudet för likabehandling inordnas dessutom i Skolinspektionen.

<sup>164</sup> Vissa uppgifter rörande stöd till utbildning för vuxna med funktionshinder fördes från Nationellt centrum för flexibelt lärande till den nya Specialpedagogiska skolmyndigheten. Vidare avvecklades Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd som institut inom Socialstyrelsen och verksamheten överfördes till Specialpedagogiska skolmyndigheten. Proposition 2007/08:50, Utbildningsutskottets betänkande 2007/08:UbU13, Riksdagsskrivelse 2007/08:161.

<sup>165</sup> Dir. 2008:28 Avveckling av vissa myndigheter på utbildningsområdet m.m.

inrättandet av Skolinspektionen var logisk och följdriktig. Olika regeringar hade sedan 1994 och återkommande därefter uttalat en vilja att Skolverket skulle öka tillsynen, och renodlingen av verkets uppdrag 2003 med ett ökat fokus på tillsyn och kvalitet hade varit ett organisatoriskt försök att åstadkomma detta. Inrättandet av Skolinspektionen 2008 innebar ytterligare en politisk prioritering och förstärkning av den statliga tillsynen och efterhandskontrollen av skolans verksamhet.

### 2.7.11 Effekten av tillsynen som styrinstrument

Skolinspektionens uppgift är att kontrollera att den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver skolverksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.<sup>166</sup>

Givet statens ökade fokus på tillsyn kan man fråga sig vilka effekter den haft på enskilda skolor och huvudmän i praktiken. Skolverket och sedermera Skolinspektionen har i sina rapporter under 2000-talets första decennium gjort bedömningen att brister, trots att de påtalats, kvarstått år från år. Trots att Skolverket och Skolinspektionen till exempel årligen påpekat att ett betydande antal elever i kommunerna inte nått den miniminivå av kunskaper som alla elever ska uppnå enligt de nationella målen har inte kommunerna givit en sådan respons att förutsättningarna för elevernas lärande påtagligt förbättrats.<sup>167</sup> En återkommande kritik som Skolinspektionen riktar mot rektorer och huvudmän är att de brister i sin kartläggning av skolans styrkor och svagheter.<sup>168</sup>

Ekonomistyrningsverket (ESV) publicerade 2006 en utvärdering av Skolverkets inspektionsverksamhet. Utvärderingen omfattade enkätstudier riktade till politiker, tjänstemän, rektorer och lärare i de kommuner som blivit föremål för tillsynsbesök hösten 2003 och våren 2004, motsvarande 38 kommuner. Resultaten visade att respondenterna överlag gav ett gott betyg åt inspektörerna och inspektionernas genomförande. Samtidigt uppgav de flesta som besvarade

<sup>166</sup> 26 kap. § 2, Skollagen 2010:800.

<sup>167</sup> Skolverket: *Skolverkets utbildningsinspektion: en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år*. 2007. Skolinspektionen: *Tillsyn och kvalitetsgranskning*, 2009. Camilo von Greiff: *Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning*. 2009.

<sup>168</sup> Skolinspektionen: *En skola med tilltro lyfter alla elever*, 2012.

enkäten att de områden som inspektionen haft synpunkter på redan var kända problemområden för dem. Det betydde dock inte att inspektionen saknade effekt. Inspektörernas påpekanden tydliggjorde brister eller förbättringsområden och skolorna hade med hjälp av inspektionen fått ”ork” att ta tag i bristerna. En tidigare-läggning av åtgärder kunde därför sägas vara den största effekten av inspektionen. Även om den största andelen av respondenterna ansåg att inspektionens syfte var att kontrollera verksamheten betraktade många den också som ett stöd för utveckling. Sammanfattningsvis konstaterade ESV att de tillfrågade grupperna i kommunerna överlag ställde sig positiva till inspektionen och att respondenterna såg fördelarna med dessa framför nackdelarna.<sup>169</sup>

I en studie från 2013 som genomförts inom ramen för forskningsprojektet *Inspektion som styrning. Skolinspektion och utbildningsstyrning i Sverige, England och Skottland*<sup>170</sup> behandlas olika effekter av den regelbundna tillsyn som Skolinspektionen genomfört sedan 1 juli 2011 då nya regler om tillsynen trädde i kraft. (Se vidare bilaga 3 till föreliggande betänkande.) I undersökningen som fokuserar på rektorernas situation, framkommer att förberedelserna inför Skolinspektionens besök visserligen tar mycket tid och resurser i anspråk, men att rektorerna uppfattar att tillsynen innebär att flera positiva processer påbörjats. Erfarenhetsutbyten och åtgärdsfokuserade dialoger som förts både inom professionen på de inspekterade skolorna specifikt (exempelvis med lärarlag) men också på ett mer övergripande plan (inom rektorskollegier) är exempel på detta.

En generell ståndpunkt hos de intervjuade rektorerna är dessutom att de åtgärder som vidtagits med anledning av de brister som uppmärksammats vid inspektionerna lett till förbättringar. Den regelbundna tillsynen har bidragit till att främja en ökad medvetenhet om lagar och förordningar bland rektorer och huvudmän, en medvetenhet som bekräftas av tjänstemän i olika befattningar inom Skolinspektionen.

Den regelbundna tillsynen har vidare bidragit med stöd till rektorerna för att, i rollen som operativt ansvarig för skolans verk-

---

<sup>169</sup> Ekonomistyrningsverket: *Skolverkets utbildningsinspektion – ger den några effekter? Effektvärdering genomförd på uppdrag av Skolverket*. Januari 2006.

<sup>170</sup> Forskningsprojektet är finansierat av Vetenskapsrådet, nr 2009-5770. Engelsk projekt-titel: *Governing by inspection. School inspection and education governance in Sweden, England and Scotland*. Se vidare Berg m.fl.: *Skolans kommunalisering och de professionellas frirum*. 2013, bilaga 3 till föreliggande betänkande.



samhet, driva utvecklingsarbete framåt på lokal nivå.<sup>171</sup> Skolinspektionens resultat används i syfte att legitimera beslut om att initiera utvecklingsinsatser, liksom beslut om omprioriteringar av sedan tidigare kända utvecklingsbehov. Dessutom har rektorerna haft användning av inspektionsrapporterna i dialogen med huvudmän och politiker. Skolinspektionens beslutsrapporter kan också användas som underlag gentemot skolans huvudman för att legitimera verksamhetens behov av utökade finansiella resurser, eller åtminstone ”för att freda det man har” som en rektor vars verksamhet utsatts för besparingskrav från huvudmannen uttrycker det. Tillsynsrapporten har därmed en stödjande funktion; dels genom att utgöra ”ett kvitto” på att rektor styrt skolan i en gynnsam utvecklingsriktning men också genom dess presumtiva funktion som argumentationsunderlag i förhandlingar om resurstilldelningar med huvudmannen.

I studien refereras också forskning som bekräftar iakttagelserna i undersökningen. Dessa iakttagelser utmanar vanliga föreställningar om att skolinspektioner utgör ett politiskt verktyg för att utöva top-down-styrning på skolan. Resultaten visar i stället att inspektionerna kan utgöra en potentiell styrresurs även ur ett bottom-up-perspektiv.

Som kommer att utvecklas i ett särskilt kapitel (kap. 5) finns dock även risker med tillsynen. En risk är att ett allt för stort fokus läggs på att granska formerna för verksamheterna och att den sköts i enlighet med gällande föreskrifter snarare än att granska det faktiska utfallet av skolans eller huvudmannens arbete. Ett annat potentiellt problem finns i att indikatorer väljs med hänsyn till att de ska vara möjliga att mäta, snarare än med hänsyn till vad som definierar god utbildning. Valet av tydligt mätbara indikatorer riskerar att framkalla beteenden som visar lydnad mot systemet snarare än uppmuntrar till ett ansvarsfullt agerande av huvudmän och de professionella grupperna i skolan. I den refererade forskarstudien ges exempel på åtgärder som snarare innebär en anpassning i syfte att visa upp en fasad som tillmötesgår krav från tillsynsmyndigheten (”window dressing”) än en reell förbättring av undervisningen. Det bör dock påpekas att Skolinspektionen i sitt arbete utgår från krav som ställts upp i de författningar myndigheten har i uppdrag att tillämpa och att det således är riksdag och regering som

---

<sup>171</sup> Just detta har hög överensstämmelse med resultat som presenterades i Ekonomistyrningsverkets effektutvärdering av den tidigare inspektionens – då kallade *Utbildningsinspektionens* – verkningar (se Ekonomistyrningsverket, 2006).

bär det yttersta ansvaret för utformningen av inspektionens verksamhet.

Andra aspekter på möjliga effekter av Skolinspektionens tillsyn som omnämns i forskningsrapporten är att tillsynens fokus på avvikelserapportering medför allvarliga konsekvenser för skolorna, inte minst med hänsyn till det mediala intresset för inspektionsrapporterna. Den negativa synen på skola och utbildning generellt förstärkts genom Skolinspektionens retorik, enligt kritikerna. Sedan de aktuella intervjuerna genomfördes har Skolinspektionen reviderat sina beslutsformuleringar, liksom strukturen i besluten. Förändringarna grundar sig bland annat på kritiken från skolor och huvudmän.

Offentliggörandet av Skolinspektionens granskningsrapporter och det upplevda mediala intresset sägs enligt forskningsrapporten ha effekter på främjandet av en utbildningsmarknad. Givet den befintliga möjligheten att välja skola bör man beakta att inspektionens rapporter är en viktig källa för elever, föräldrar och skattebetalare att få insyn och kunskap om de alternativ som erbjuds.

### 2.7.12 Den kommunala styrningen av skolan under senare år

Det finns få undersökningar av hur styrningen av skolan praktiskt fungerar i kommunerna med avseende på ansvars- och rollfördelning. Den utredning som föregick 2011 års läroplan för grundskolan<sup>172</sup> menade att ansvarsmodellen för den svenska skolan, det vill säga mål- och resultatstyrningsprincipen, inte var tydlig för vare sig den nationella, kommunala eller lokala nivån. Det fanns många exempel på att rollfördelningen mellan kommun och skola inte hade förståtts och upprätthållits. Även rollfördelningen mellan rektors ansvar och skolhuvudmannens ansvar var oklar. Staten hade över tid dessutom agerat på ett sätt som kunde ha bidragit till otydligheten.

Några studier som behandlar den kommunala styrningen av skolan har emellertid presenterats under senare år. Skolverket publicerade 2011 en undersökning av hur det kommunala huvudmannskapet för skolan gestaltar sig i praktiken två decennier efter kommunaliseringsreformen. Studien byggde på intervjuer med

---

<sup>172</sup> SOU 2007:28.

politiker och tjänstemän i åtta kommuner<sup>173</sup> och visade att de statliga styrsignalerna att arbeta för ökad måluppfyllelse i skolverksamheten inte fått tillräckligt genomslag och att det fanns en otydlighet när det gäller hur kommunerna hanterade sitt huvudmannaskap för skolan. Kommunens skoluppdrag delegerades ofta till en nämnd eller förvaltning, men det var oklart hur det delegerade ansvaret styrdes och följdes upp av de studerade kommunledningarna.

Skolverket menade också att det fanns indikationer på att de undersökta kommunledningarna inte styrde skolverksamheten utifrån ett samlat statligt uppdrag. De statliga målen för skolan sågs i vissa fall som långsiktiga visioner, inte som mål att uppfylla. Vissa statliga krav prioriterades inte, vilket fått till följd att nationella mål sorterats bort och nationellt satta målnivåer sänkts. Resursfördelningen gjordes också schablonmässigt och inte utifrån en analys av lokala förutsättningar och behov för att nå de nationella målen. Oklarheten kring ansvarsfördelning, styrning och uppföljning var vidare stor. Detta försvårade samspelet mellan förvaltning, nämnd och kommunledning. Styrningen tenderade att ensidigt vara inriktad på att uppnå goda resultat i förhållande till vissa nyckeltal och jämförelser, vilket Skolverket menade kunde bidra till att förklara de bestående bristerna i så grundläggande förutsättningar för skolverksamhetens kvalitet som rektors ledarskap, lärarnas behörighet, undervisningens kvalitet och en resursfördelning som utgår från olika skolors behov. Studien visade sammantaget enligt Skolverket, hur kommuners tolkning av sitt huvudmannauppsdrag kan hindra dem att agera för att öka likvärdigheten och väsentligt förbättra måluppfyllelsen i skolan.<sup>174</sup>

Sveriges kommuner och landsting (SKL) delade inte Skolverkets bild av det kommunala huvudmannaskapet. Man ifrågasatte påståendet att det skulle vara oklart för många kommunpolitiker var ansvaret för resultaten i skolan låg och menade att myndighetens slutsatser var överilade eftersom undersökningen endast omfattade 3 procent av landets kommuner. SKL kritiserade i stället Skolverket för att en mycket liten del av myndighetens arbete riktade sig direkt till skolhuvudmännen. Skolverket vände sig i stället nästan alltid direkt till rektorer och lärare, menade SKL. Enligt SKL hade

<sup>173</sup> Eftersom studien endast omfattar åtta kommuner, påpekar myndigheten att resultaten inte kan generaliseras till att omfatta samtliga kommuner. Ambitionen är i stället att peka på mönster och problembilder som kan vara relevanta att reflektera över och diskutera även för kommuner som inte ingår i studien. Skolverket: *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*, 9.

<sup>174</sup> Skolverket: *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*, 2011, 6–7.

Skolverket genom att ”köra slalom runt kommunledningen” bidragit till den eventuella oklarhet som man hävdade rådde i vissa av landets kommuner.<sup>175</sup>

År 2012 publicerades en studie av forskaren Maria Jarl som genomfört två fallstudier av kommunernas styrning av skolan och hur kommunerna hanterade sitt uppdrag som skolhuvudmän. Fallstudierna var gjorda i två kommuner, en liten och en stor räknat i invånarantal.

I den lilla kommunen strävade förvaltningsledningen efter att upprätthålla en tydlig gränsdragning mellan politiker och skolans verksamhetsföreträdare, medan politiker och rektorer ifrågasatte den hierarkiska organiseringen och i stället förespråkade och uppskattade direkta kontakter mellan politiker, rektorer och föräldrar i högre utsträckning. Denna kamp mellan olika förvaltningsideal skapade frustration, i synnerhet hos förvaltningsledningen som menade att frågor kom upp på den ansvariga nämndens dagordning utan att ha beretts inom förvaltningen i vederbörlig ordning. Risken med detta var att beslut kunde fattas på bristfälliga underlag och att medborgarnas lika rätt att göra sin röst hörd urholkades.

I den större kommunen var avståndet mellan politiker och medborgare längre och kontaktvägarna mellan medborgare, verksamheter och politiker i högre utsträckning formaliserade. Såväl rektorer som politiker uppfattade att det i princip var förbjudet att tala med varandra. Detta system var sannolikt mer befrämjande av medborgarnas lika möjligheter enligt Jarl, men avsaknaden av kontakter mellan verksamhet, medborgare och politiker kunde få andra negativa konsekvenser för demokratin.

Studien visade vidare att rektorerna upplevde konflikter mellan den statliga och den kommunala styrningen. De upplevde även att konflikter ibland kunde uppstå mellan den kommunala styrningen och lärarkårens krav och förväntningar på verksamheten. Rektorernas sätt att hantera dessa konflikter skiljde sig åt beroende på om de var verksamma i den lilla eller stora kommunen. Rektorerna i den stora kommunen identifierade sig i första hand med rollen som kommunal chefstjänsteman, medan rektorerna i den lilla kommunen tycktes sätta sin lojalitet med det statliga uppdraget och lärarkårens professionella värderingar främst.

---

<sup>175</sup> Maria Stockhaus (kommunalråd (M) och ordförande i barn- och ungdomsnämnden, Sollentuna): ”Skolverkets arbetsmetoder skapar oklart ansvar”, debattartikel i *Dagens samhälle* 2012-01-27.

Även politikernas förhållningssätt skilde sig åt mellan den lilla och den stora kommunen. I den stora kommunen såg politikerna sig i första hand som företrädare för sina respektive partier med ideologiska debatter som följd. De upprätthöll även ett avstånd till verksamheterna. Politikerna i den lilla kommunen värnade i stället närheten till verksamheten och de egna kontakterna med rektorerna. De uppfattade sig i första hand som verksamhetens företrädare och hyste större tilltro till politikens möjligheter att styra verksamheten än vad som var fallet i den större kommunen.<sup>176</sup>

Även om mer forskning behövdes för att verifiera generaliserbarheten av undersökningens resultat framhöll Jarl att det var hennes övertygelse att organiseringen i andra större respektive mindre kommuner uppvisade liknande särdrag oberoende av politiska majoriteter.

### 2.7.13 Olika förutsättningar för skolutveckling i kommunerna

Staten gjorde under 1990-talet flera satsningar på skolutveckling där särskilda medel avsattes.<sup>177</sup> I samband med förändringen av den statliga skolförvaltningens organisation 2008 angav regeringen att nationella utvecklingsinsatser skulle kunna motiveras utifrån ansvaret för skolans likvärdighet över landet samt ta sin utgångspunkt i nationellt identifierade behov. I det mål- och resultatstyrda skolväsendet skulle kvalitetsutvecklingen på lokal nivå främst vara ett ansvar för varje huvudman, skola och verksamhet.<sup>178</sup> Ansvaret för kvalitetsutveckling ligger därmed främst på lokal nivå.

Sedan 2006 har flera specialdestinerade bidrag till skolan som kan beviljas efter ansökan utgått parallellt med de generella statsbidragen till kommunerna. Staten har genom särskilda satsningar velat uppmuntra kommunerna att arbeta med vissa frågor och områden. För att de statliga bidragen ska beviljas har det i många fall krävts att skolhuvudmannen ska medfinansiera projekten. Skolverket har i olika sammanhang kunnat konstatera att det är stor skillnad mellan nyttjandegraden av de specialdestinerade statliga bidragen mellan olika kommuner och olika fristående skolhuvud-

---

<sup>176</sup> Jarl 2012, 149–157.

<sup>177</sup> De så kallade Wärnerssonpengarna med syftet att öka antalet vuxna i skolan, Ylva-pengarna som syftade till att utveckla lärarnas yrkesroll och ITiS-projektet (IT i skolan) är exempel på sådana statliga satsningar.

<sup>178</sup> Proposition 2007/08:50.

män.<sup>179</sup> Olikheterna beror inte på att endast de som har behov av insatsen ansöker om de statliga pengarna. I stället är det andra faktorer än behov som styr nyttjandet av de specialdestinerade statsbidragen. Kapaciteten att ta emot och medfinansiera de statliga satsningarna varierar till exempel mycket mellan kommunerna. Vissa kommuner bedömer att de inte har råd att skjuta till medel till medfinansieringen som ofta krävs. Andra saknar tillräckliga administrativa resurser för att kunna ansöka om bidragen. Vissa av de kommuner som ansöker om de statliga medlen omfördelar dessutom pengar från den ordinarie skolbudgeten till andra av kommunens verksamheter vilket får till följd att skolan trots de extrautvecklingsmedlen inte får det resurstillskott som staten avsett.

Ett återkommande mönster är att små kommunala huvudmän och enskilda huvudmän mer sällan tar del av de statliga specialdestinerade bidragen till skolutveckling. Eftersom detta mönster uppträtt under flera år finns en risk att de olika förutsättningarna mellan huvudmännen ökar över tid vilket kan ge negativa konsekvenser för skolans likvärdighet. Att de kommunala huvudmännen utnyttjar de statliga satsningarna så olika innebär också att eleverna får olika förutsättningar beroende på var i landet de bor.

För de kommuner som tar del av de olika statliga satsningarna finns å andra sidan en risk för att de passiviseras från att ta sitt huvudmannaansvar för att förbättra sin skolverksamhet då man uppfattar att skolutveckling är en statlig- snarare än en huvudmannafråga. I de kommuner som utnyttjat de statliga bidragen har effekten av satsningen många gånger blivit kortvarig och utvecklingsprojektet har upphört när de statliga pengarna tagit slut. Eftersom staten inte regelmässigt ställer krav på att insatserna ska utvärderas blir det dessutom svårt att veta vilka effekter de haft.<sup>180</sup>

Enligt Skolverket behöver huvudmännen fortsatt statligt stöd för att kunna ta ansvar för den lokala skolutvecklingen. Bland annat har huvudmännen fortsatt behov av att få information om skolans samlade uppdrag och av den anledningen har Skolverket aviserat att man avser stärka dialogen mellan myndigheten och huvudmännen i syfte att ge huvudmännen bättre förutsättningar att ta sitt ansvar för skolan. Detta är viktigt, menar Skolverket, eftersom många huvudmän verkar under parallella förväntningar från å ena sidan de kommunala styrsignalernas krav på nyckeltal i årliga mål- och budgetdokument och å andra sidan nationella krav i läro- och kurs-

<sup>179</sup> Skolverket: *Skolverkets lägesbedömning 2013, rapport 387*. 13.

<sup>180</sup> Skolverket: *Nyttjande av statliga satsningar inom skolområdet*. Internt arbetsmaterial, 2013.

planer.<sup>181</sup> Det finns ett behov av att få dessa styrsystem att bättre hänga ihop.

Förutom Skolverket arbetar även kommunernas intresseorganisation Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) med att stödja kommunerna i deras skoluppdrag. Bland annat deltar hälften av landets kommuner i utvecklingsprojekt som organisationen driver och som syftar till att stärka skolans ledning, förbättra resultaten i matematik, minska avhoppet från gymnasieskolan samt att utveckla arbetssätt för lärare och skolläring.<sup>182</sup> SKL publicerar också rapporter till stöd för kommuner och skolor samt öppna jämförelser för grundskolan och gymnasieskolan där kommunerna rankas med utgångspunkt i kvalitet, resultat och kostnader.<sup>183</sup>

### 2.7.14 Formellt oförändrat ansvar men reellt starkare central styrning

Regeringen har sedan 2006 initierat ett stort antal reformer på skolområdet. Bland regeringens satsningar som gjorts sedan 2006 återfinns följande reformer:

- införandet av karriärtjänster för lärare
- ny lärarutbildning
- fortbildningsåtgärder på lärarnas och rektorernas kompetens bland annat inom ramen för *Läraryftet* och *Rektorslyftet*
- införandet av lärarlegitimation och skärpta behörighetsregler för lärare
- nya läroplaner
- en ny betygsskala
- betyg fr.o.m. årskurs 6
- nationella prov i fler ämnen och årskurser
- riktade åtgärder i form av bland annat en läsa-, skriva- och räkna-satsning

---

<sup>181</sup> Skolverket 2011.

<sup>182</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Myter om skolan hindrar utveckling*, 2013.

<sup>183</sup> Sveriges Kommuner och Landsting webbplats [www.skl.se](http://www.skl.se), 2013-12-10.

- utökad undervisningstid i matematik i årskurs 1–3 i kombination med *Matematiklyftet* (en fortbildningskurs för matematiklärare)
- utökad undervisningstid i svenska för nyanlända elever
- ny skollag
- inrättandet av Skolinspektionen som fått förstärkta sanktionsmöjligheter
- ny gymnasieskola<sup>184</sup>

Sammantaget innebär insatserna att staten i högre utsträckning än under 1990-talet styr skolan trots en formellt sett oförändrad ansvarsfördelning. De nya reformerna har omfattat olika områden inom skolväsendet, flertalet med syftet att förbättra elevernas studieresultat samt att säkerställa kompetensen och förutsättningarna för lärarna att arbeta på ett ändamålsenligt sätt.

Genom riksdagens beslut om en ny skollag<sup>185</sup> 2010 anpassades lagen till den ansvarsfördelning som råder på skolområdet sedan början av 1990-talet. Den tidigare skollagen (1985:1100)<sup>186</sup> trädde i kraft den 1 juli 1986 och var resultatet av en huvudsakligen författningsteknisk och språklig översyn av skollagen från 1962. Det fanns mot denna bakgrund föga spår av den diskussion om decentralisering och avreglering som förts under 1970- och 1980-talen.<sup>187</sup> År 2002 presenterade 1999 års skollagskommitté<sup>188</sup> sitt slutbetänkande med förslag till ny skollag. Enligt den parlamentariskt sammansatta kommitténs direktiv<sup>189</sup> skulle utredningen föreslå hur skollagen kunde moderniseras genom att förenklas och förtydligas samt bättre anpassas till ett målstyrt skolväsende och till den ansvarsfördelning som rådde mellan stat och kommun. Kommittén skulle vidare överväga hur skollagen borde utformas för att tydliggöra det kommunala ansvaret för utbildningens kvalitet och lik-

<sup>184</sup> Utbildningsdepartementet: *Mer kunskap och högre kvalitet i skolan*. PM 2013-09-13. Regeringens webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

<sup>185</sup> Skollagen 2010:800. Enligt lag (2010:801) om införande av Skollagen (2010:800) ska den nya skollagen tillämpas på utbildning och annan verksamhet från och med den 1 juli 2011. I lagen finns även övergångsbestämmelser om övergången från den gamla skollagen till den nya. Enligt dessa övergångsbestämmelser ska 1985 års skollag fortfarande tillämpas för utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som påbörjas före den 1 juli 2011. Den nya skollagen ska tillämpas på vuxenutbildningen från och med den 1 juli 2012.

<sup>186</sup> Skollagen 1985:1100.

<sup>187</sup> SOU 2002:121, 87.

<sup>188</sup> 1999 års skollagskommitté (U 1999:01).

<sup>189</sup> Dir. 1999:15. Tilläggsdirektiv 2002:9.



värdighet. Den politiska beredningen av ärendet gick emellertid i stå och resulterade inte i något beslut om ny skollag. Trots att löpande förändringar av 1985 års skollag gjordes blev konsekvensen av detta att skolan under ytterligare ett knappt decennium fick verka med stöd av en lag som inte var anpassad efter den övergripande struktur som införandet av mål- och resultatstyrningen samt kommunaliseringen av skolan inneburit.

De övergripande förändringarna i 2010 års skollag rör lagstiftningens struktur som enligt regeringen blivit mer logisk och bättre avspeglar hur skolsystemet har utvecklats på senare år. Lagtexten har vidare förenklats och förtydligats samt anpassats till ett målstyrt skolväsende och till den ansvarsfördelning som råder mellan stat och kommun. I samband med regeringens förslag till ny skollag bedömde regeringen att de skärpta kraven på tätare och mer systematiska utvärderingar av skolans kvalitet, bland annat genom utökningen av inspektionsverksamheten och fler nationella prov, inneburit att det inte längre fanns samma behov av en detaljerad reglering av hur kvalitetsarbetet skulle bedrivas lokalt. Genom riksdagens beslut om ny skollag avskaffades mot denna bakgrund bestämmelserna om skolplaner<sup>190</sup>, lokala arbetsplaner<sup>191</sup> och kvalitetsredovisningar<sup>192</sup>. Varken ansvarsfördelningen mellan stat och kommun eller mellan beslutsfattare, lärare och rektorer har emellertid förändrats genom beslutet om den nya skollagen.<sup>193</sup> Decentraliseringen av beslut enligt principerna i ansvarspropositionen borde dessutom inte bara behållas utan också utvecklas.<sup>194</sup>

Den statliga Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan konstaterar att den statliga styrningen och kontrollen har ökat. Detta har skett samtidigt som valfrihetsreformer har lett till att skolutbildningen erbjuds på en marknad med skolor i både offentlig och privat regi. Det saknas dock forskning som belyser vad detta betyder för den statliga styrningen.<sup>195</sup>

---

<sup>190</sup> 2 kap. 8 § Skollagen 1985:1100.

<sup>191</sup> Se de tidigare skolformsförordningarna, till exempel 2 kap. 23 § Grundskoleförordningen.

<sup>192</sup> Förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet.

<sup>193</sup> Regeringens webbplats 2013-03-20 <http://www.regeringen.se/sb/d/12022/a/128212>

<sup>194</sup> Proposition 2009/10:165, 246–250. Även de till skollagen relaterade förordningar som reglerar de olika skolformerna ändrades som en konsekvens av den nya skollagen. Bland annat har regeringen beslutat om en ny gymnasieförordning (2010:2039) och skolförordningen (2011:185) har ersatt den tidigare grundskoleförordningen, sameskolförordningen, särskoleförordningen och specialskoleförordningen. Uppgift från Skolverkets webbplats 2013-03-22, [www.skolverket.se/lagar-och-regler/forordningar](http://www.skolverket.se/lagar-och-regler/forordningar)

<sup>195</sup> SOU 2013:30, 13.

## 2.8 En översiktlig jämförelse med Finland, Danmark och Norge

Låt oss efter denna genomgång av den svenska kommunaliseringens drivkrafter och genomförande höja blicken och översiktligt jämföra med förhållandena i tre andra nordiska länder. Hur är skolan organiserad i Finland, Danmark och Norge? Har skolan där förblivit statlig och är verksamheten annorlunda?

### 2.8.1 Finland

Den historiska utvecklingen av skolan i Finland liknar fram till 1990-talet till stora delar utvecklingen i Sverige. Skolplikt infördes 1921 och mellan åren 1972 och 1978 infördes en nioårig enhetsskola i hela Finland. I början av 1970-talet riktades kritik mot skolan utifrån ett likvärdighetsperspektiv. Ett reformarbete initierades därför mot en mer sammanhållen enhetsskola som skulle ge alla elever samma utbildningsmöjligheter. Skolan gjordes mer enhetlig och gruppindelningar baserade på elevernas kunskaper togs successivt bort. En gemensam läroplan för hela grundskolan utvecklades. Reformerna mötte starkt motstånd vid tidpunkten, bland annat kritiserades de för att inte skapa likvärdighet utan likformighet.<sup>196</sup> I samband med framväxten av enhetsskolan förändrades och professionaliserades lärarutbildningen 1979 och en femårig masterutbildning infördes. Konsekvenserna av reformerna blev en centralt styrd skola och fram till 1985 var den finska skolan i hög grad statligt reglerad och kontrollerad.<sup>197</sup> Därefter har det lokala inflytandet ökat och såväl kommunerna som lärarna har fått ökat inflytande över skolpolitiska reformer.<sup>198</sup> Ett förändringsarbete inleddes omkring 1990 som syftade till att skapa en skola präglad av "tilltro".<sup>199</sup> Uppbyggandet av ömsesidigt förtroende beskrivs som en förändring från en byråkratisk central administration till en decentraliserad kultur, där politiska ledare litar på att lärare tillsammans med rektorer, föräldrar och kommuner vet hur de på bästa sätt ska ut-

<sup>196</sup> Pasi Sahlberg: *Finnish Lessons: What can the world learn from educational change in Finland?* New York: Teachers College Press 2011, 21 ff.

<sup>197</sup> Pasi Sahlberg: "A short history of educational reform in Finland", 2009, 27; Sahlberg 2011, 21 ff.

<sup>198</sup> Erkki Aho, Kari Pitkänen och Pasi Sahlberg: "Policy Development and Reform Principles of Basic and Secondary Education in Finland since 1968", *Education Working Paper Series of the World Bank* 2, 2006, 24.

<sup>199</sup> Sahlberg 2009, 27.

forma utbildningen.<sup>200</sup> En stor administrativ reform genomfördes 1991 i denna anda där ansvaret för utbildning flyttades nästan helt till kommunerna och de enskilda skolorna. De statliga Skolinspektörerna avvecklades. Några önskemål att återinföra en skolinspektion har därefter inte funnits. Skolan har ansetts fungera så bra, att detta inte behövts. Studentexamen spelar en viktig roll för normbildning i den finska skolan.

Vid reformerna i början av 1990-talet ändrades finansieringen och de specialdestinerade statsbidragen till skolan upphörde.<sup>201</sup> Finansieringen delades mellan staten och kommunen. Samtidigt genomfördes även en omorganisation av myndigheterna inom skolväsendet; två myndigheter lades ned och ersattes av Utbildningsstyrelsen. Antalet anställda minskades med hälften.<sup>202</sup>

1994 års stora läroplansreform, som inträffade samtidigt med motsvarande förändringar i Sverige under kommunikation länderna emellan, var mycket betydelsefull i förändringsarbetet. Reformen innebar att kommunernas och de lokala skolornas inflytande över kursplanerna och undervisningens utformning ökade ytterligare. Dessutom uppmuntrades skolor att samarbeta med varandra och att ingå i nätverk med föräldrar, näringsliv och det civila samhället. Omfattande samarbetsprojekt inleddes.<sup>203</sup> Under 1990-talet reformerades även gymnasieskolan och gjordes mer flexibel då bland annat årskursindelningen togs bort.<sup>204</sup>

Lagstiftningen av skolan sågs åter över 1999 och reformerades i syfte att förenkla och förtydliga regleringen. De förändringar som redan hade initierats i riktning mot decentralisering och ökat lokalt inflytande befästes ytterligare. 1999 års reform betonade utvärderingens roll tydligare än tidigare. Ansvaret för utvärderingen lades på utbildningsanordnarna och skolorna. Lagstiftningen har i detta avseende inte ändrats sedan dess. Reformen innebar också att en administrativt enhetlig grundskola från årskurs 1–9 infördes och att den tidigare stadiindelningen togs bort. En förändring i 1999 års skollag var också att möjligheten till skolval infördes, dock med vissa restriktioner. Exempelvis får föräldrar stå för extra resekostnader vid val av skola.<sup>205</sup> Fristående skolor/skolor med privat huvud-

<sup>200</sup> Sahlberg 2009, 27.

<sup>201</sup> Aho, Pitkänen och Sahlberg 2006, 92; Sahlberg 2009; Education, Audiovisual & Culture Executive Agency: *Organisation of the educational system in Finland 2009/2010*. EU-kommissionen, EACEA 2010, 176.

<sup>202</sup> Aho, Pitkänen och Sahlberg 2006, 101.

<sup>203</sup> Sahlberg 2011, 35.

<sup>204</sup> Aho, Pitkänen och Sahlberg 2006, 95.

<sup>205</sup> Aho, Pitkänen och Sahlberg 2006, 93 och 108; EU-kommissionen, EACEA 2010, 175 ff.

man tillåts men tillståndsgivningen är restriktiv och ett villkor är att utbildningen bygger på en särskild pedagogisk idé eller fyller annat speciellt behov, ofta i form av kristen värdegrund, samt att utbildningsanordnaren och den kommun i vilken utbildningen ordnas har ingått ett avtal.<sup>206</sup>

Sedan början av 00-talet har finska elever presterat mycket bra i internationella kunskapsmätningar som exempelvis PISA.<sup>207</sup> Under de senaste tjugo åren har man inte funnit anledning att genomföra några mera långtgående förändringar av det finska skolsystemet. De förändringar som genomförts har inte varit dramatiska eller långtgående. Finland har sökt att successivt förbättra ett system, som man i grunden är nöjd med. De ansvariga har hela tiden varit angelägna om att lärarna varit med på reformerna. Regler och kvalitetsgarantier såsom just den bibehållna studentexamen har haft större betydelse än styrning genom utvärdering i efterhand. Genom att studentexamen är nationell verkar den som ett rättesnöre för hela skolsystemet och lärare och rektorer vet alla vilken nivå eleverna ska ha nått efter genomgången utbildning.<sup>208</sup>

Sammanfattningsvis är skolan i Finland kommunal, precis som i Sverige. Ansvaret för det finska skolväsendet har, liksom i Sverige, delats mellan stat och kommun. På senare år har det kommunala och lokala inflytandet ökat på ett påfallande sätt. Det är slående att i Finland har de enskilda skolorna och lärarna stor frihet att utforma undervisningen. Finansieringen är liksom i Sverige delad mellan stat och kommun och statsbidraget till kommunerna är inte specialdestinerat till skolan.

## 2.8.2 Danmark

Den danska skolan har alltid haft en stark lokal förankring. Dessutom har privata skolor sedan mitten av 1800-talet varit en viktig del av det danska skolväsendet och historiskt har privatskolesektorn varit – och är – relativt stor. En skiljelinje i debatten gick redan i början av 1900-talet mellan en föräldrastyrd och en kommunalt styrd skola. Redan i 1899 års folkskolelag fick friskolor rätt till offentliga medel. Till skillnad från många andra länder finns i Danmark ingen statligt lagstadgad skolplikt. I stället har Danmark

---

<sup>206</sup> Lag om grundläggande utbildning (21.8.1998/628).

<sup>207</sup> Sahlberg 2011, 37 f.

<sup>208</sup> Sahlberg 2011, 38.

sedan 1800-talet undervisningsplikt, vilket innebär att föräldrar har ansvaret för att ombesörja sina barns utbildning på något sätt.<sup>209</sup>

Det danska skolsystemet var liksom i de andra nordiska länderna sedan mitten av 1800-talet parallellt organiserat i folkskolor/almueskolor och en privat sektor bestående av bland annat särskilda skolor för pojkar och flickor, latinskolor, realskolor och grundskolor. Kopplingen mellan folkskolorna och kyrkan var stark.<sup>210</sup>

Under 1930-talet hade socialdemokrater och representanter för Radikale Venstre framfört förslag som uppfattades som försök till en ökad statlig styrning av skolan. Dessa mötte motstånd av Venstre och de Konservative. En politisk kompromiss nåddes 1933 och en tillsynslag stiftades. Därmed övertog staten ansvaret för tillsynen som ditills varit en uppgift för kyrkan. Lagen innebar också att statliga Amtsskolekonsulenter inrättades som pedagogiska rådgivare. Dessa var dock inte inspektörer utan just rådgivare. Fortsättningsvis drevs emellertid inte krav på utökad statlig styrning och kontroll av något politiskt parti.<sup>211</sup>

Skolstyrelselagen från 1949 innebar att kyrkans inflytande över skolan formellt sett avskaffades och att brukarorgan på skolnivå och föräldraråd ersattes av kommunala skolnämnder som fick utökade uppgifter.<sup>212</sup> Den statliga finansieringen av skolan ökade emellertid från 35–40 procent på 1930-talet till 60 procent på 1970-talet. Öronmärkta bidrag förekom men kommunerna hade stor dispositionsfrihet över bidragen. Danmark har varken haft någon motsvarighet till Skolöverstyrelse eller nationella läroplaner som detaljreglerat skolan. Undervisningsministeriet har utarbetat vissa vägledande riktlinjer men läroplanerna har utarbetats lokalt. Detta har inneburit en stor lokal variation mellan olika skolor både vad gäller metodik och ämnesinnehåll.<sup>213</sup>

Införandet av enhetsskolan dröjde i Danmark till 1975. Redan tidigare hade en möjlighet införts att låta föräldrarna välja om klasserna skulle delas efter fem eller sju årskurser. I praktiken blev resultatet att den stora merparten av elever (85 procent) gick i sammanhållna klasser 1968 och att många frivilligt fortsatte ytter-

---

<sup>209</sup> Lindbom 1995, 164 ff; Tobias Werler och Tine Bering Keiding: "Denmark" i *The Education Systems of Europe*, red. Wolfgang Hörner, m.fl. Dordrecht: Springer, 2007; "Det offentliges krav til indholdet af den private børneundervisning 1814 til 2001", Fynhistorie webbplats [www.fynhistorie.dk/node/1619](http://www.fynhistorie.dk/node/1619)

<sup>210</sup> Werler och Keiding: 2007.

<sup>211</sup> Lindbom 1995, 168.

<sup>212</sup> Lindbom 1995, 171.

<sup>213</sup> Lindbom 1995, 91.

ligare ett eller två år. Enhetsskolan infördes därmed på frivillig basis i Danmark.<sup>214</sup>

Också i Danmark har förvaltningspolitiken under senare årtionden präglats av decentralisering och i samband med en stor kommunalreform 1970 ändrades både det regionala styret och tillsynen av skolan. Flera statliga myndigheter lades ned och ansvaret för deras uppdrag övergick till kommunerna; bland annat fick kommunerna ansvaret för lärartillsättning. Statsbidragen avreglerades också och kommunerna disponerade i princip fritt över medlen 1980. I samband med dessa förändringar stärktes även brukarinflytandet över skolan ytterligare. Den nya skollagen som genomfördes 1989 syftade till att ge de enskilda skolorna en hög grad av självstyre under brukarorienterade villkor.<sup>215</sup>

I linje med den här utvecklingen kom en ny folkskolelag 1993 som ytterligare ökade decentraliseringen och det lokala självbestämmandet. Lagen innebar även att en ökad grad av konkurrens mellan olika skolor infördes eftersom finansieringen kopplades till antalet elever.<sup>216</sup> Sedan slutet av 1990-talet har allt mer kritik riktats mot den danska skolan bland annat mot bakgrund av mediokra resultat i internationella kunskapsmätningar. Till följd av detta genomfördes en reform 2006, varigenom den statliga utvärderingen och den nationella kontrollen av skolorna skärptes. I samband med detta inrättades även en ny enhet kallad Kvalitets- och Tilsynsstyrelsen på Ministeriet for børn og undervisning med ansvar för utvärdering och tillsyn.<sup>217</sup> Samtidigt som den statliga kontrollen av skolorna successivt ökat, har Danmark strävat efter att behålla det lokala inflytandet över undervisningen. En förändring av folkskolelagen genomfördes 2009 som syftade till att ge ett ökat inflytande för kommuner, skolledare och lärare i linje med regeringens generella arbete för att minska byråkratin på kommunal och regional nivå.<sup>218</sup> I 2010 års regeringsplattform<sup>219</sup> slog regeringen fast att skolorna ska få mer inflytande att planera och utforma undervisningen i utbyte mot ökade krav på systematiska utvärderingar och dokumen-

---

<sup>214</sup> Lindbom 1995, 170.

<sup>215</sup> Lindbom 1995, 91 samt 172 ff.

<sup>216</sup> Werler och Keiding: 2007, 234.

<sup>217</sup> Undervisningsministeriet och Rambøll: "Country background report for Denmark" i *OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes*, 2011, 11–14.

<sup>218</sup> Bekendtgørelse af lov om folkeskolen (LBK nr 593 af 24/06/2009).

<sup>219</sup> Danmarks regering: "Danmark 2020 Viden > vækst > velstand > valfaerd", februari 2010.

tation av resultat.<sup>220</sup> Det bör även framhållas att Danmark har behållit en centralt inrättad grundskoleexamen i slutet av årskurs nio, något som i praktiken fungerar som något av en likriktare för skolväsendet.

De senaste åren har i vissa avseenden inneburit ökad statlig inblandning och styrning av skolan, vilket särskilt har påverkat lärarna. I slutet av 2012 tog den danska regeringen ett initiativ till en ny omfattande grundskolereform med ett paket av åtgärder för att förbättra den danska skolan. Bland annat föreslogs att eleverna skulle få fler undervisningstimmar varje vecka i matematik och danska. Dessutom skulle extra ”aktivitetstimmar” skapa en varierad skoldag med plats för mera lek, rörelse och praktiskt arbete. Regeringen ville också öka lärarnas kompetens samt införa lärandekonsulenter som i egenskap av särskilt kompetenta lärare och rektorer skulle fungera som ett stöd för skolorna. Liksom tidigare betonade regeringen samtidigt att den lokala friheten skulle vara fortsatt stor. Kommunerna och skolor skulle få större frihet att utforma den dagliga undervisningen och en rad regelförenklingar föreslogs.<sup>221</sup> I anslutning till dessa förändringsförslag inleddes avtalsförhandlingar i början av 2013 mellan Kommunernes Landsforening och lärarfacken. Kommunernes Landsforening krävde långtgående förändringar av lärarnas arbetstid och arbetsfördelning som skulle ge rektorerna frihet att avgöra hur lärarnas arbetstid skulle fördelas. Kraven låg i linje med regeringens föreslagna grundskolereform eftersom behovet av lärarledda lektioner därigenom ökade. Lärarfacken motsatte sig förändringarna för att säkra att lärarna skulle få tid att förbereda kvalitativa lektioner. De krävde att avtalet från 2008 skulle fortsätta gälla vilket innehöll detaljerade arbetstidsregler om hur mycket tid en lärare skulle lägga på exempelvis undervisning, förberedelser och schemaläggning. Till exempel fick lärare som mest hålla 25 lektioner per vecka.<sup>222</sup>

Trots två månaders förhandlingar och medling kunde parterna inte komma överens. Kommunerna valde då att sätta 69 000 lärare i lockout. Regeringen ingrep efter en månads lockout och stoppade den genom att lägga ett lagförslag om lärarnas arbetstid som antogs av folketinget. Lagen ligger i linje med arbetsgivarnas krav och innebär att lärarnas arbetstidsregler likställs med andra statligt an-

<sup>220</sup> Undervisningsministeriet och Rambøll 2011, 14.

<sup>221</sup> Danmarks regering: ”Gør en god skole bedre – et fagligt løft af folkeskolen”, december 2012.

<sup>222</sup> Karin Bromander: ”69 000 danska lärare utestängda från jobbet i en månad”, *TCO-tidningen* 2013-04-23.

ställda. Från och med den 1 augusti 2014 regleras inte lärarnas arbetstid i ett särskilt avtal utan kommer att bestämmas av de enskilda rektorerna.<sup>223</sup>

Sammanfattningsvis har den danska skolan en tradition av lokalt inflytande både över innehållet i skolan och över användningen av statsbidragen. Utmärkande för Danmark är inte bara att den kommunala nivån utan kanske särskilt de enskilda skolorna och brukarorganen har stort inflytande. Staten har utövat en svag ideologisk och ekonomisk styrning av skolan. De senaste åren har den statliga inblandningen och styrningen ökat. Det är i synnerhet lärarna som har fått inskränkt inflytande. Utgången av avtalsrörelsen 2013 har inneburit att lärarfackens inflytande har minskat och att rektorernas inflytande över lärarnas arbetstid ökat markant. Den lokala friheten för kommuner och rektorer är fortfarande förhållandevis stor.

### 2.8.3 Norge

I likhet med Danmark finns i Norge en tradition av lokalt inflytande över skolan. En central del av 1889 års skollag var att det lokala inflytandet skulle stärkas. Kyrkans inflytande minskade till förmån för ett lokalt folkstyre över undervisning och läraranställningar där även föräldrarnas inflytande tillgodosågs. En konsekvens av detta var emellertid att skillnaderna blev stora mellan olika kommuner. Då Arbeiderpartiet fick regeringsmakten 1935 inleddes en organisatorisk förändring av den norska skolan mot mer central styrning. Syftet var att skapa en mer likvärdig skola och motverka geografiska och socioekonomiska skillnader. Internationellt sett var det unikt att Norge redan 1935 införde en sjuårig enhetsskola. En centralisering av skolans förvaltning påbörjades också och statsbidraget till skolan ökade. Dessutom infördes en nationell läroplan 1939 med fastställda minimikrav.<sup>224</sup>

Den norska utvecklingen under efterkrigstiden påminde om den svenska. Försöksrådet för skolverket infördes 1954 med svenska Skolöverstyrelsen som förebild. Även i andra avseenden stärktes

---

<sup>223</sup> Lennart Fryxkog: "Danska regeringen sätter stopp för lärarkonflikten", *TCO-tidningen* 2013-04-26; Undervisningsministeriet: "Folketinget har vedtaget lov om afslutning af lockouten", Undervisningsministeriet webbplats 2013-04-26.

<sup>224</sup> Lindbom 1995, 169.



den nationella nivån på bekostnad av den regionala och lokala. De statliga bidragen ökade samtidigt.<sup>225</sup>

En enhetlig skollag kom 1958 och 1969 fattades ett formellt beslut om en enhetlig nioårig grundskola. I praktiken hade emellertid de flesta kommuner på frivillig basis redan infört en nio-årig grundskola. På 1970-talet genomförde Norge i likhet med andra nordiska länder kommunsammanslagningar. Samtidigt ökade decentraliseringen genom lagförändringar och avregleringar i slutet av 1980-talet vilka innebar att det lokala inflytandet och ansvaret ökade. En ökad möjlighet till skolval infördes också i samband med detta. Framförallt var det brukarinflytandet och rektorernas inflytande som ökade och detta skedde delvis på bekostnad av lärarnas inflytande. Styrningen kom vid den här tidpunkten mer och mer att inriktas på mål och resultat. Öronmärkningen av statsbidragen till bland annat skolan togs bort 1986.<sup>226</sup> Organisatoriska förändringar genomfördes också. Flera statliga råd slogs ihop och dess uppgifter överfördes till Utbildningsdepartementet. På regional nivå inrättades statliga utbildningskontor.<sup>227</sup> Utdanningsdirektoratet, som är den norska motsvarigheten till Skolverket, inrättades 2004.

Under 1990-talet genomfördes flera reformer som på olika sätt gjorde skolan mera inkluderande. Gymnasieskolan omstrukturerades 1994 och alla elever gavs rätt till treårig gymnasieutbildning. Den obligatoriska grundskolan utökades 1997 från nio till tio år, i och med att skolåldern sänktes med ett år.<sup>228</sup>

00-talet har präglats av att det lokala självbestämmandet och autonomi ökat. Flera avregleringar genomfördes 2003 som ökade det lokala självbestämmandet. Samma år tog kommunerna över ansvaret att förhandla om lärarnas löner från staten.<sup>229</sup>

2006 års nya läroplan, kallad Kunskapslyftet, innebar en betydelsefull förändring. Huvudprincipen var att kursplanen angav tydligt definierade kunskapsmål och att skolan skulle ha handlingsfrihet att själv bestämma hur målen skulle uppnås. Kunskapslyftet knöts till en rad motivationsfrämjande åtgärder såsom bonussystem och prestationslön i syfte att öka kvaliteten i utbildningen genom att

---

<sup>225</sup> Lindbom 1995, 171.

<sup>226</sup> Alfred O. Telhaug och Rolf Th. Tønnesen: *Dansk utdanningspolitikk under Bertel Haarder 1982–1992: Nyliberalistisk og nykonservativ skoletenkning*. Oslo: Universitetsforlaget 1992, 105 ff; Lindbom 1995, 175 ff.

<sup>227</sup> Lindbom 1995, 175 ff.

<sup>228</sup> UNESCO: "Country report of Norway" i *The EFA assessment 2000*.

<sup>229</sup> Deborah Nusche m.fl.: *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Norway*. OECD 2011, 20.

skapa konkurrens mellan skolorna.<sup>230</sup> Kommunerna ansvarade för att anställa och fortbilda lärare och för lokal anpassning av de nationella läroplanerna. De enskilda skolorna utövade stort inflytande över undervisningen.<sup>231</sup> Under några år öppnades möjligheten till att etablera fristående skolor, men 2007 återinfördes kravet på att fristående skolor endast godkänns om de har alternativ pedagogik eller religiösa grunder.<sup>232</sup> Bakgrunden till flera av de reformer som har genomförts under det senaste decenniet i Norge är, liksom i Sverige och Danmark, en växande kritik mot skolan utifrån de svaga resultat i internationella kunskapsmätningar som norska elever uppvisat.<sup>233</sup>

Dessa brister har lett till ökade krav på tillsyn. Statlig granskning av skolägare infördes 2006 som komplement till den regionala tillsynen. År 2009 bestämdes att skolägare ska upprätta årliga statusrapporter, där skolhuvudmannens verksamhet utvärderas. Flera åtgärder har också vidtagits under slutet av 2000-talet för att öka lärarnas kompetens och status.<sup>234</sup>

Sammanfattningsvis har Norge historiskt haft ett starkt lokalt styre och även den nationella politiken domineras av regionala och lokala frågor. En ökad centralstyrning under 1900-talets första hälft efterträddes under 1970-talet av en tendens också inom skolpolitiken att åter låta det lokala och särskilt det kommunala inflytandet blomma ut liksom brukarinflytandet, delvis på bekostnad av lärarnas inflytande. Huvudmannskapet över skolan är således delat även i Norge. Innehåll och organisation formuleras på statlig nivå men kommunerna har stort tolkningsutrymme och liksom på andra samhällsområden är Norge lokalpolitikens land även vad gäller skolområdet.

#### 2.8.4 Slutsatser av den nordiska jämförelsen

Sammanfattningsvis ser vi en likartad organisatorisk utveckling av skolan i samtliga undersökta nordiska länder: överallt är skolan kommunal. Visserligen har ansvaret historiskt alltid varit delat mellan stat och kommun men under åttio- och nittiotalen ökade det lokala in-

<sup>230</sup> Harald Thuen: "Skolen – et liberalistisk prosjekt? 1860–2010", *Norsk pedagogisk tidskrift* 2010, 283.

<sup>231</sup> Werler och Sivesind 2007.

<sup>232</sup> Thuen 2010, 283 f.

<sup>233</sup> Nusche m.fl. 2011, 18.

<sup>234</sup> Nusche m.fl. 2011, 21.

flytandet över skolan markant i de nordiska länderna. Den ståndpunkt som ibland lite obetänksamt kastas fram i den svenska debatten att problemen i vår skola skulle kunna lösas genom ett förstatligande och att Sverige borde bli som det skolpolitiska mönsterlandet Finland är alltså motsägelsefull och ohållbar. Det finns både bra och dåliga kommunala skolsystem.

Vissa skillnader mellan länderna kan dock noteras. För det första har reformarbetet varit särskilt intensivt i Sverige. Övriga länders skola har inte på samma sätt genomgått ständiga förändringar. Särskilt Finland karakteriseras av ett lugnare reformtempo. För det andra har decentraliseringen och målstyrningen betonats starkare i Sverige än i övriga länder. Uppfattningen att "det starka samhället" kommit till vägs ände och förvandlats till en stelbent byråkrati var under 1980-talet särskilt utbredd i Sverige och som en reaktion blev decentraliseringen i vårt land mycket långtgående. För det tredje har det uppstått någonting så internationellt ovanligt som en "skattefinansierad marknad" för skolan i Sverige. Kanske man kan säga att det svenska skolsystemet efter 1990-talets reformer blivit mera likt det danska, som traditionellt varit mera pluralistiskt och med en framträdande roll för fristående skolor.

Men även om decentralisering är ett gemensamt drag för Norden (för övrigt inte bara på skolområdet utan inom hela den offentliga förvaltningen) finns det, på marginalen, *ett* institutionellt särdrag i vårt land: tillsynen över skolan har på senare år blivit mera centralt utformad i Sverige än i Finland, Danmark och Norge. Detta förhållande, och därtill knutna problem, kommer jag att behandla i ett särskilt kapitel nedan (kapitel 5).

## 2.9 Implementeringen misslyckades

Syftet med kommunaliseringen av skolan var att åstadkomma en högre grad av effektivitet och kvalitet i verksamheten. Den centralstyrning som tillämpats fram till slutet av 1980-talet ansågs av kritiker vara allt för omfattande, detaljerad och byråkratisk och bedömdes inte vara ändamålsenlig för att lösa skolans problem. Det medborgerliga inflytandet i skolan var dessutom särskilt litet i jämförelse med andra samhällsområden. Vidare gjorde regeringen den bedömningen att förbättringar av verksamheten inte som tidigare kunde komma till stånd genom höjda anslag. Kommunaliseringen skulle göra det möjligt att anpassa skolan efter lokala behov och däri-

genom göra verksamheten mer effektiv både ur kostnads- och kvalitetssynpunkt. Ett samlat kommunalt arbetsgivaransvar skulle förbättra möjligheterna att styra lärarna i den riktning som staten ansåg som önskvärd, nämligen mot ett ökat kollegialt samarbete. Lärarresurserna skulle också kunna utnyttjas mer effektivt genom samordning inom skolan och med andra kommunala verksamheter för barn och unga.

Decentraliseringsdiskussionerna fick näring från olika förvaltningspolitiska idéströmningar. Under 1970-talet hade idéer diskuterats som hävdade att ett ökat medborgar- och även brukarinflytande i offentlig verksamhet skulle kunna lösa bland annat de problem som den centrala detaljregleringen fört med sig. Under 1980-talet fick den nya förvaltningspolitiken New Public Management, som förespråkade att styrmetoder tagna från det privata näringslivet skulle tillämpas i den offentliga sektorn, stort inflytande på samhällsdebatten. Även om de som förordade ett ökat medborgar- och brukarinflytande respektive idéer från New Public Management hade olika utgångspunkter och motiv hade dessa förvaltningspolitiska trender det gemensamt att de betonade decentralisering som metod för att få till stånd en bättre offentlig verksamhet. Idéerna om ökad decentralisering passade väl in i den skolpolitiska diskussion, som under i princip hela efterkrigstiden präglats av behovet av att öka decentraliseringen av beslut och individualiseringen av undervisningen för att kunna möta alla elevers behov.

Den grundläggande styrmodell, som kom att utvecklas för att praktiskt kunna styra den decentraliserade offentliga verksamheten, benämndes mål- och resultatstyrning. Kommunaliseringen av skolan innebar att kommunerna fick ansvaret för att organisera och genomföra skolverksamheten, medan riksdag och regering skulle besluta om de övergripande nationella målen. Lärarna och rektorerna skulle ansvara för att med sin professionella kompetens genomföra verksamheten i förhållande till de politiskt beslutade målen. Huvudmannen skulle inte ingripa i metodiska eller pedagogiska frågor av professionell karaktär men skulle noga följa verksamheten. För att det nya sättet att målstyra den decentraliserade kommunala skolan skulle fungera krävdes att en mer systematisk och kontinuerlig uppföljning och utvärdering av verksamhetens resultat kom till stånd. Styrkedjan skulle alltså vila på två ”ben”; styrning med mål och kontroll av resultat. För att bevaka och hävda de centralt fastställda nationella målen gentemot kommuner och skolor och för att tillse att de regler som måste finnas också i ett målstyrt system

verkligen efterlevdes fanns även ett behov av statlig tillsyn. Staten skulle dessutom behålla ett antal centrala styrmedel för att skolans likvärdighet över landet skulle garanteras, däribland formuleringen av mål i läroplaner, meritvärderingsregler vid tillsättningen av lärartjänster samt specialdestinerade statsbidrag till skolan.

Flera av dessa statliga styrinstrument avreglerades emellertid ganska snart. Nya reformer, både generella förvaltningspolitiska och skolpolitiska, genomfördes kort tid efter det att kommunerna övertagit huvudmannansvaret för skolan. Flera av förändringarna innebar avregleringar och ett minskat statligt inflytande på styrningen av skolan. Kommunernas ansvar ökade därigenom ytterligare och medförde bland annat att kommunerna själva fick avgöra hur statsbidragen skulle fördelas mellan olika kommunala verksamheter och i högre utsträckning bestämma vilka personer man ville anställa som lärare. Samtidigt skulle kommunerna genomföra en omfattande gymnasireform och anpassa sig till de valfrihetsreformer som innebar ökade möjligheter för fristående skolor att etablera sig med offentlig finansiering och för elever och föräldrar att välja skola. De omfattande reformerna förändrade, sammanfattningsvis, förutsättningarna för kommunernas huvudmannaskap och gav i flera fall kommunerna ett större ansvar än vad riksdagens beslut om att kommunalisera skolan förutsatt.

Den praktiska implementeringen av kommunaliseringsreformen fungerade inte som avsett. Reformen genomfördes på kort tid från det att riksdagen fattat de avgörande besluten 1989–1990. I många kommuner saknade de ansvariga kunskap om hur den nya decentraliserade styrmodellen var tänkt att fungera. Kommunernas omställning försvårades sannolikt av att den statliga myndighetsstrukturen på skolområdet förändrades parallellt med att kommunerna övertog ansvaret för skolan. Skolverkets kapacitet att bistå kommunerna var mer begränsad i förhållande till sin föregångare Skolöverstyrelsen, eftersom Skolverket var en betydligt mindre myndighet. Skolverkets styrstrategi innebar dessutom att verket i första hand genom informationsstyrning försökte vägleda kommunerna för att förmå dem att utveckla sin skolverksamhet och avstod från att aktivt bistå kommunerna i den praktiska styrningen av skolan. Denna strategi visade sig ha begränsad framgång.

Även beredskapen i lärarkåren för det nya sättet att styra skolan var otillräcklig. Motivationen bland stora lärargrupper var låg, eftersom de motsatt sig kommunaliseringen. Införandet av de nya läroplanerna 1994 som formulerats i linje med mål- och resultatstyr-

ningens principer som en anpassning till den decentraliserade skolan var dessutom abstrakta och svåra att förstå. Liksom i förhållande till kommunerna intog Skolverket en avvaktande hållning när det gällde att bistå lärare och rektorer med konkreta råd om hur de nya bestämmelserna skulle tillämpas och praktiskt omsättas i undervisningen. Samtidigt avreglerade läromedelsmarknaden och lärarna kunde som ett resultat av detta inte längre förlita sig på att läromedlen var anpassade till läroplanen.

Redan några år efter kommunaliseringen kunde man konstatera att det fanns problem i kommunernas styrning av skolan bland annat avseende styr- och kontrollsystem samt strategi och planering. De kommunala skolplanerna var inte tillräckligt konkreta, kopplingen mellan mål och resurser var begränsad, prioriteringar saknades och uppföljningen och utvärderingen av verksamheten utgjorde en svag länk. Avsaknaden av ett systematiserat arbete för att bedöma resultaten av skolverksamheten berodde delvis på bristande kompetens men även på ett bristande intresse för uppföljning och utvärdering i kommunerna.

Implementeringen av kommunaliseringsreformen under 1990-talet genomfördes, sammanfattningsvis, i en situation där såväl kommunerna som lärarna saknade beredskap för att hantera sitt nya ansvar. Staten, representerad av Skolverket, stöttade inte heller i tillräcklig utsträckning vare sig de kommunala huvudmännen eller lärare och rektorer i deras arbete med att axla det ansvar som ålagts dem i och med kommunaliseringen och introduktionen av mål- och resultatstyrningen. Kommunaliseringen genomfördes i skuggan av den ekonomiska 1990-talskrisen som innebar krav på stora besparingar, vilket försvårade kommunernas uppdrag på ett ibland dramatiskt sätt.

För att komma tillrätta med de problem som konstaterats avseende kommunernas sätt att sköta skolan förändrades Skolverkets uppdrag kring millennieskiftet till att handla mer om konkreta insatser för att stödja ett kontinuerligt utvecklingsarbete i kommunerna. Metoden att praktiskt hjälpa kommunerna genom utvecklingsdialoger rönt emellertid kritik från den statliga revisionen som menade att verkets olika uppgifter att utöva tillsyn och främja skolutveckling blivit allt svårare att förena och att verkets roll gentemot skolhuvudmän och skolor hade blivit alltmer oklar. Revisionen var dessutom kritisk till den statliga tillsynen av skolan och bedömde att de bestående effekterna av tillsynen på verksamheten var små.

Skolverkets arbete att åstadkomma förbättringar av skolorna i landet hade sammantaget inte varit framgångsrik.

Regeringen bedömde i likhet med revisionen att Skolverkets dubbla uppgifter att både vara kontrollmyndighet och att ge utvecklingsstöd var problematisk. Som ett resultat inrättades Myndigheten för skolutveckling 2003 för att sköta den nationella skolutvecklingen, medan Skolverkets uppdrag renodlades till att främst omfatta tillsyn, uppföljning och utvärdering.

Myndigheten för skolutveckling lyfte fram ledarskapets betydelse på alla nivåer som en central faktor för en framgångsrik skola men konstaterade att många kommuner saknade en tillfredsställande kontroll över vilka resultat som uppnåddes i skolan och att det i många skolor saknades tillräckliga kunskaper om hur ett systematiskt och strukturerat arbete med skolutveckling borde bedrivas. Förutsättningarna för att driva det lokala skolutvecklingsarbetet varierade dessutom stort mellan olika kommuner och skolor.

Med början efter regeringsskiftet 2006 initierade den nya alliansregeringen ett stort antal reformer. Bland annat genomgick den statliga skoladministrationen omfattande förändringar. Regeringen ville få till stånd en tydligare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur. Den befintliga ansvarsfördelningen mellan staten, kommuner och andra huvudmän, skolor och verksamheter skulle visserligen respekteras och understödjas men statens ansvar i det mål- och resultatstyrda skolsystemet behövde förtydligas och begränsas till sådana kärnuppgifter som följde av denna ansvarsfördelning. De nationella utvecklingsinsatserna borde för att genomföras kunna motiveras utifrån ansvaret för likvärdigheten över landet och ta sin utgångspunkt i nationellt identifierade behov.

I syfte att åstadkomma en ökad likvärdighet i utbildningen och förbättra elevernas studieresultat lades en ökad tonvikt vid den statliga tillsynen och en ny myndighet, Statens skolinspektion inrättades. Renodlingen av Skolverkets uppdrag 2003 som genomfördes av den socialdemokratiska regeringen, med ett ökat fokus på tillsyn och kvalitet hade varit ett organisatoriskt försök att åstadkomma detta. Alliansregeringens inrättande av Skolinspektionen 2008 innebar ytterligare en politisk prioritering och förstärkning av den statliga tillsynen av skolväsendet.

Man kan konstatera att statens styrning av kommunerna i deras egenskap av skolhuvudmän utvecklats från restriktiv och avvakande fram till slutet av 1990-talet till att i ökad omfattning under några år kring millennieskiftet fokusera på omfattande kvalitets-

främjande skolutvecklingsinsatser till att med början 2003 lägga större vikt vid efterhandskontrollen av kvaliteten i skolverksamheten genom en förstärkt tillsyn. Under senare år har även stora statliga satsningar på skol- och kompetensutveckling gjorts. Vid sidan av de statliga satsningarna gör även kommunernas intresseorganisation Sveriges Kommuner och Landsting insatser för att främja skolutvecklingen i kommunerna. Sammantaget har de statliga reformerna, den oförändrade ansvarsfördelningen till trots, inneburit att den statliga styrningen av huvudmän och skolans professionella grupper förstärkts.

Vad gäller effekterna av den statliga tillsynen av skolan har Skolverket och sedermera Skolinspektionen i sina rapporter under 2000-talets första decennium gjort bedömningen att brister, trots att de påtalats, kvarstått år från år. De effektutvärderingar som finns visar dock att bland annat rektorerna kan uppfatta tillsynen som en hjälp i sitt arbete både internt på den egna skolan och gentemot den kommunala politiska ledningen att hävda den nationella lagstiftningen. Men risker med tillsynen pekas även ut, till exempel varnas för att verksamheten anpassas till tillsynen i stället för att förändras på ett sätt som skulle vara bäst ur pedagogisk synpunkt – men det är i sammanhanget värt att påpeka att tillsynen tar sin utgångspunkt i de regler som riksdag och regering beslutat om.

Under senare år har det framkommit uppgifter som tyder på att det alltjämt finns problem med tillämpningen av den fördelning av ansvar och roller som kommunaliseringen av skolan och införandet av mål- och resultatstyrningen inneburit. Enligt en statlig utredning från 2007 var ansvarsmodellen för den svenska skolan inte tydlig för vare sig den nationella, kommunala eller lokala nivån och det fanns många exempel på att rollfördelningen mellan kommun och skolnivån inte hade förståtts och upprätthållits. Skolverket bedömde 2011 att det fanns indikationer på att vissa kommunledningar inte styrde skolverksamheten utifrån ett samlat statligt uppdrag, att de statliga målen för skolan i vissa fall sågs som långsiktiga visioner och inte som mål att uppfylla, att vissa statliga krav inte prioriterades vilket fått till följd att nationella mål sorterats bort och nationellt satta målnivåer sänkts. Resursfördelningen gjordes också schablonmässigt och inte utifrån en analys av lokala förutsättningar och behov för att nå de nationella målen. Kommunernas intresseorganisation Sveriges Kommuner och Landsting menade dock att staten i den mån det fanns oklarheter i styrningen själv bidragit till detta genom att direkt styra de professionella grupp-



erna i skolan i stället för att rikta sig till huvudmännen som var de som har det samlade ansvaret för skolan.

Forskningen pekar vidare på att det kan finnas skillnader i kommunernas styrning av skolan som beror av kommunstorlek. Det finns också indikationer på att kommunerna har olika förutsättningar att utnyttja det stöd till utvecklingen av skolan som staten erbjuder. Det är stor skillnad mellan skolhuvudmännen vad gäller att ta del av de specialdestinerade statliga stimulansbidragen. Kapaciteten att ta emot och medfinansiera de statliga satsningarna varierar mycket mellan kommunerna. Ett återkommande mönster är att små kommunala huvudmän (och enskilda huvudmän) mer sällan ansöker om och tar del av de statliga bidragen till skolutveckling. Eftersom detta mönster uppträtt under flera år finns en risk att de olika förutsättningarna att utföra skoluppdraget mellan kommunerna ökar över tid.

## 3 Kommunaliseringen medförde att det externa inflytandet över läraryrket ökade

### 3.1 Inledning

Med direktivets ord ägnas detta kapitel åt eventuella effekter av skolans kommunalisering på läraryrkets status och lärarnas och rektorernas arbetsuppgifter. Den förändrade styrningen av skolan i början av 1990-talet har inneburit stora förändringar för lärarna och rektorerna. Dels fick kommunerna det samlade arbetsgivaransvaret för dem, dels ersattes regelstyrning med mål- och resultatstyrning.

Kapitlet är indelat i två delar. Den första delen behandlar lärarna och den andra delen rektorerna. Varje del avslutas med en sammanfattande analys av hur kommunaliseringen har påverkat lärarnas arbetsuppgifter och status respektive rektorernas arbetsuppgifter.

Avsnittet om lärarna inleds med en diskussion om lärarprofessionen samt en historisk översikt av läraryrket i Sverige. Därefter följer ett antal delavsnitt där olika aspekter behandlas mer ingående, nämligen läraryrkets kunskapsbas, lärarnas arbetsvillkor och arbetsuppgifter samt läraryrkets status. Slutligen belyser jag lärarnas organisering samt gör en nordisk utblick över läraryrket i Finland, Danmark och Norge.

Det andra avsnittet om rektorerna inleds med en historisk tillbakablick av rektorsyrket. Därefter följer en redogörelse för rektorernas relation till kommunen, rektorernas arbetssituation samt rekryteringen och omsättningen av rektorer.

## 3.2 Professionalism

Frågan om ett yrkets status hänger i hög grad ihop med hur de arbetsuppgifter yrket omfattar och hur yrkesutövarnas arbetsvillkor ser ut i övrigt. Inom forskningen brukar dessa frågor diskuteras i termer av professionalism och därför ska jag inledningsvis säga ett par ord om professionslitteraturen samt om läraryrket som profession. Resonemanget kommer att relateras till hur kommunaliseringen var tänkt att påverka lärarprofessionen.

### 3.2.1 Lärarna är skolans viktigaste resurs

Att vara lärare är att varje dag komma in på en teaterscen för att entusiasmera en publik, som många gånger är ganska ointresserad. Detta är, som var och en förstår, inte något mekaniskt eller rutinmässigt arbete, som kan genomföras med tankarna på annat håll eller under förstrött lyssnande till melodiradion. Läraren måste bjuda på hela sin personlighet för att väcka elevernas intresse. Inspiration hämtar läraren från sin *professionalism*: den kunskap och kompetens som är specifik för läraryrket. För att lärarprofessionen ska kunna fungera väl krävs i gengäld att omvärlden har förtroende för att lärarna förstår verksamheten i skolan och är mest lämpade att fatta de vardagsbeslut som ingår i verksamheten.

Att lärarna utgör skolans viktigaste resurs har ett flertal studier visat. I sin uppmärksammade bok *Visible Learning*<sup>1</sup>, som bygger på 800 meta-analyser av tidigare forskning på området, framhåller utbildningsforskaren John Hattie, numera vid University of Melbourne, att ingenting slår en skicklig lärare. Andra faktorer, som ofta nämns i skoldebatten, såsom klasstorlek, läroplaner, finansiering, tillgång till sommarskolor, elevens kön, kost- och motionsvanor eller familjeförhållanden spelar mindre roll för elevernas studieresultat. Det räcker dock inte med att läraren tycker om att lära ut. Han eller hon måste intressera sig för samspelet med eleverna, lärandet måste bli *synligt* i den meningen att läraren tar in elevernas respons, ser lärandeprocessen med elevernas ögon och i syfte att successivt minska avståndet mellan den enskilde elevens kunskapsnivå och de målsättningar som finns konsekvent ställer frågan ”Vad händer nu i nästa steg för att du ska lära dig mera?” Ingenting är alltså så viktigt

---

<sup>1</sup> John A. C. Hattie: *Visible Learning*. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement. New York: Routledge 2009.

som en lärare som kan väcka sådant intresse bland eleverna. Följaktligen, har Hattie föreslagit i den debatt som följt på hans bok, är det bättre vid ett ökat resursutrymme att höja lärarlönerna än att minska antalet elever i klassen.<sup>2</sup>

I forskningen om vad som utmärker framgångsrika skolor och skolsystem har flera rapporter betonat att en professionell, välutbildad lärarkår som är delaktig i utvecklingen av undervisningen är ett kännetecken för framgångsrika skolor.<sup>3</sup> Lärarprofessionen och dess ställning blir därmed av betydelse och inte bara enskilda lärarnas skicklighet. Finland är ett exempel på detta. Den finländska skolan har beundrats världen över för sina goda resultat och stora likvärdighet, även om resultaten i PISA 2012, som presenterades i december 2013, innebar såväl absoluta som relativa försämringar för Finland. En av de förklaringar som lyfts fram till den finska skolans framgångar, är just att lärarprofessionen är välfungerande och har en hög grad av autonomi i sin yrkesutövning.<sup>4</sup> Utmärkande för Finland är att lärarutbildningen sedan 1979 består av en femårig masterutbildning, vilket ger lärarna bra grundförutsättningar. Men kanske ännu viktigare är det finländska skolsystemet som karaktäriseras av att lärarna i kollegialt samarbete har stort inflytande både när det gäller formuleringen av målen för undervisningen men också avseende planering, utförande, examination och utvärdering.<sup>5</sup> Lärarprofessionens autonomi anses också vara en orsak till att läraryrket har så hög status i Finland, vilket märks bland annat i många sökande till lärarprogrammet.<sup>6</sup>

### 3.2.2 Styrning genom professionen

Föregående kapitel i det här betänkandet har i hög grad handlat om utvecklingen av den politiska styrningen av skolan. En styrningsform som inte har behandlats mer ingående är styrning genom professionen. Detta innebär att en yrkesgrupp har omvärldens förtro-

---

<sup>2</sup> Man kan dock notera att i en artikel, som refereras ovan kapitel 1 not 12, fann forskarna, att elever som gått i mindre klasser fick bättre jobb och högre lön längre fram i livet. Även i kapitel 4 presenteras forskarrapporter som påvisat ett samband mellan resurser och studie-resultat.

<sup>3</sup> McKinsey & Company: *How the world's best performing school systems come out on top*, 2007; OECD: *Evaluating and rewarding the quality of teachers*, 2009.

<sup>4</sup> Pasi Sahlberg: *Finnish Lessons: what can the world learn from educational change in Finland?* New York: Teachers College Press 2011, 70ff; Mc Kinsey & Company 2007.

<sup>5</sup> Sahlberg 2011, 76.

<sup>6</sup> Sahlberg 2011, 76.

ende att självständigt fatta vardagsbeslut i en viss verksamhet på basis av den specifika kunskap och kompetens som professionen innehar. Förtroendet bygger på att professionens företrädare anses vara de som är bäst lämpade att fatta beslut om en viss verksamhet och därmed får de möjligheten att tillämpa sitt professionella omdöme som är grundat på solid teoretisk utbildning och yrkeskoder.<sup>7</sup> Exempelvis anser de flesta att det är en självklarhet att läkare är bäst lämpade att avgöra vilken vård som en patient behöver.

*Tillit* har inom professionsforskningen lyfts fram vid sidan av de kriterier som traditionellt brukar framhållas som kännetecknande för en profession: teoretisk yrkesspecifik kunskapsbas, lång utbildning, autonomi i yrkesutövandet, kontroll över vilka som tillhör kåren, kontroll över kunskapsutvecklingen inom yrket och etiska regler.<sup>8</sup> Forskningen menar att utan omvärldens tillit undermineras professionens möjligheter att utöva sitt yrke. Samtidigt är tilliten avhängig att professionen utför sitt arbete väl. Med andra ord förväntas den professionelle vara hängiven och moraliskt involverad i sitt arbete i utbyte mot omvärldens tillit.<sup>9</sup>

För lärare innebär styrning genom professionen att lärarprofessionen, vilket inte är synonymt med enskilda lärare, får inflytande över verksamheten i skolan och då förstås särskilt undervisningen. Det kan handla både om delaktighet i att formulera målen för undervisningen, frihet i att utforma själva innehållet i undervisningen och makt över bedömning och examination. Professionalism bygger på en tilltro till att det är lärarna som är specialister på skolan i egenskap av sin kompetens och kunskapsbas och en tillit till att lärarna ser till elevernas bästa.

Verksamheten i skolan är komplex och mångfasetterad. Undervisning kan utformas på många olika sätt för att uppnå de mål som statsmakterna beslutat om exempelvis i läroplanerna för de olika skolformerna. Frågan om lärarprofessionens ställning kompliceras av att det finns ett berättigat intresse från statens och huvudmännens sida att styra skolan. Skolan är vår gemensamma angelägenhet och övergripande mål och riktlinjer för skolan bör fattas genom gemen-

<sup>7</sup> jfr Niklas Stenlås: *En kår i kläm. Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*, Rapport till Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO) 2009:6, Stockholm 2009, 37.

<sup>8</sup> Michael Burrage och Rolf Torstendahl: "Professions in theory and history: Rethinking the study of the professions" i *The formation of professions. Knowledge, state and strategy*, red. Michael Burrage och Rolf Torstendahl London: Sage, 1990.

<sup>9</sup> Eliot Friedson: *Professionalism. The Third Logic*. Chicago: University of Chicago Press 2001.

samma beslutskanaler. Ett visst mått av extern styrning av skolan är därför nödvändig samtidigt som frågan om en väl fungerande lärarprofession i hög grad är avgörande för kvaliteten i skolverksamheten. En balans mellan dessa olika principer utgör en utmaning för skolpolitiken.

Frågan om huruvida läraryrket utgör en profession eller inte är dessutom i viss mån omstridd.<sup>10</sup> Läraryrket får i hög grad sin legitimitet i samhället genom sin kunskapsbas. Samtidigt ingår i läraryrket att implementera de politiska mål som ställs upp för skolan. Man kan tala om två källor till legitimitet: den ena är den oberoende kunskapen, som ytterst vilar på den fria forskningen. Den andra är den politiska makten, i en demokrati som den svenska ytterst utgående från medborgarna. Läraryrket är en semiprofession i spänningsfältet mellan dessa två idealtyper.

Lärarprofessionens inflytande och status har varierat över tid. På senare år har professionsforskningen betonat vikten av att inte ensidigt fokusera på huruvida ett yrke uppfyller olika professionskriterier eller inte.<sup>11</sup> Allt fler menar att det inte är så viktigt att dra en tydlig linje mellan professioner och andra (expert)yrken eftersom gränsen är flytande. I stället bör studiet av professioner vidgas och fokusera på professioners och yrkesgruppers möjligheter att fungera och utöva sitt yrke.<sup>12</sup>

### 3.2.3 Kommunaliseringen och lärarprofessionen

Som framgår av kapitel 2 fanns det från regeringens sida en uttalad ambition att kommunaliseringen skulle möjliggöra förändringar av lärarnas arbetssätt. Enligt regeringen var lärarnas frihet för stor i det centralstyrda systemet och det sågs som ett problem att lärarna arbetade ensamma och inte tillsammans så som staten länge förordade. Regeringen menade också att lärarna inte såg skolans styrdokument som förpliktigande och att de i stället var tradition, lärarutbildningen och den allmänna debatten som påverkade lärarnas arbetssätt. Regeringen menade att behovet av samarbete hade ökat bl.a. för att kunna hjälpa elever med svårigheter. Även om lärar-

<sup>10</sup> Johanna Ringarp: Professionens problematik: lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling. Göteborg & Stockholm: Makadam förlag 2011, 30 ff.; Ingrid Carlgren "Lärarna i kunskapssamhället" [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) 2013-01-15.

<sup>11</sup> jfr Julia Evetts: "A new professionalism? Challenges and opportunities", *Current Sociology* 59, no. 4 2006; Julia Evetts: "Short Note: The Sociology of Professional Groups: New Directions", *Current Sociology* 54, no. 1 2006.

<sup>12</sup> Stenlås 2009, 37.

yrket även fortsättningsvis borde vara ett yrke med stor frihet framhöll regeringen att det lika lite som på andra arbetsplatser kunde gälla att den enskilde anställda hade en obegränsad frihet att avgöra inriktning och välja metoder.<sup>13</sup> Göran Persson, skolminister vid tidpunkten för kommunaliseringen av skolan, lyfte fram behovet av ett samlat arbetsgivaransvar för lärarna i syfte att möjliggöra en förändring av lärarnas arbetssätt i den riktning som staten länge försökt att åstadkomma. För att kunna genomföra dessa förändringar var frågan om lärarnas arbetstid viktig.<sup>14</sup>

Samtidigt innebar mål- och resultatstyrningen, som infördes i samband med kommunaliseringen, i jämförelse med regelstyrningen, att lärarna fick ett ökat inflytande över *hur* undervisningen skulle bedrivas. Regeringen framhöll att lärarnas möjligheter att inom givna ramar påverka innehåll och arbetssätt i skolan skulle vara stora i det nya systemet. Härigenom skulle lärarnas kompetens tas tillvara och deras yrkesroll skulle stärkas och utvecklas.<sup>15</sup> Syftet med kommunaliseringen vad gällde lärarna sades kort sagt vara att öka den externa styrningen av lärarnas arbetssätt och arbetstid, och samtidigt, inom givna ramar, ge lärarprofessionen ett ökat inflytande över undervisningens utformning.

### 3.3 Läraryrket i Sverige

I Sverige har läraryrket sina rötter i två olika yrkestraditioner: folkskollärarna och läroverkslärarna, utöver att det även finns yrkeslärare med egna yrkestraditioner. Det parallella skolsystemet som bestod av läroverk och folkskolor övergavs successivt efter det riksdagsbeslut som fattades år 1962 om att införa en allmän grundskola. Lärarrollen skilde sig åt mellan de olika skolformerna liksom elevsammansättningen.

Folkskollärarna utbildades på folkskollärarseminarium vilket var en yrkesförberedande utbildning utan koppling till universiteten. Folkskollärarseminariet kallades ibland för "fattigmans gymnasium" eftersom en betydande del av folkskollärarna rekryterades bland elever som var duktiga i skolan men kom från enklare hemförhållanden. Det var inte ovanligt att personer med akademisk utbildning

---

<sup>13</sup> Proposition 1988/89:4, 15.

<sup>14</sup> Proposition 1989/90:41, 13.

<sup>15</sup> Proposition 1989/90:41, 5.

gjorde sig lustiga över folkskollärarnas ”halvbildning”.<sup>16</sup> Bland många folkskollärare fanns i början av 1900-talet ett politiskt engagemang och radikala ambitioner att skapa en enhetlig grundskola och mer sekulär utbildning.<sup>17</sup>

Läroverkslärarna hade till skillnad från folkskollärarna en lång akademisk utbildning. De var antingen adjunkter eller lektorer beroende på hur lång utbildning de hade. Adjunkterna hade kandidat- eller licentiatexamen och det officiella kravet för lektorer var doktorsexamen, även om licentiatexamen kunde godkännas på dispens. Läroverkslärarna var i regel specialiserade i ett par ämnen och först efter år 1940 ingick även en obligatorisk kurs i pedagogik och psykologi i läroverkslärarens examen. Läroverkslärarna åtnjöt hög status och rekryterades i motsats till folkskollärarna ofta ur familjer i högre socialgrupper med akademisk tradition. Eleverna på läroverken hade likande bakgrund och många var inställda på att studera vidare. Läroverken förvaltade en lång tradition med rötter i medeltidens lärdomsskola där de akademiska läroämnena stod i centrum för undervisningen.<sup>18</sup>

När den sammanhållna grundskolan infördes under 1960-talet, innebar detta att alla barn oavsett bakgrund skulle gå i samma skolor. Lärarna från folkskolorna och läroverken sammanfördes därmed inom ramen för en gemensam skola. I den nya enhetsskolan kom folkskollärarna främst att undervisa på de lägre stadierna medan läroverkslärarna undervisade på högstadiet och gymnasieskolan. En viss spänning mellan dessa båda lärargrupper har levt kvar och den märks inte minst i att lärarna är organiserade i olika fackförbund som tidvis har haft diametralt olika ståndpunkter i skolpolitiska frågor.<sup>19</sup>

Mot bakgrund av den historiska utvecklingen av läraryrket kan man fråga sig vad det är som utgör kärnan i lärarprofessionen? Här har somliga betonat ämneskunskaperna och andra den pedagogiska kompetensen.<sup>20</sup> Rimligen behöver läraren både och, men här finns alltså två olika perspektiv på vilken tonvikt som ska läggas på respektive kompetens i lärarrollen, vilka ibland hamnar i konflikt.

<sup>16</sup> Sixten Marklund: ”Läraren i skolan; utbildning och yrkesambitioner” i *Ett folk börjar skolan: folkskolan i 150 år: 1842-1992*, red. Gunnar Richardson. Stockholm: Allmänna förlaget 1992.

<sup>17</sup> Sofia Persson ”Folkskollärarnas identiteter- bilder och motbilder”, [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) 2013-05-20.

<sup>18</sup> Henrik Román ”Läroverken och läroverksläraren”, [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) 2013-05-20.

<sup>19</sup> jfr Ringarp 2011, 133 ff.

<sup>20</sup> Carlgren [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se)



Villkoren för läraryrket har vidare i hög grad förändrats under den senare delen av 1900-talet till följd av införandet av den sammanhållna grundskolan med en mer heterogen elevsammansättning och genom högre krav på att skolan ska ge *alla* elever goda kunskaper. Skolpolitiken har i stor utsträckning kommit att handla om att skapa en ”likvärdig skola för alla”. Detta har inneburit att lärarna har mött nya utmaningar och att yrket delvis förändrats.

### 3.4 Läraryrkets kunskapsbas

I det här avsnittet kommer läraryrkets kunskapsbas att belysas närmare. De aspekter som kommer att behandlas är lärarutbildningen, forskning om lärarna och skolan samt fortbildning. Alla dessa aspekter handlar om kärnan i lärarprofessionen; den kunskap och kompetens som är specifik för lärare. Utformningen och innehållet i dessa tre aspekter utgör grundförutsättningar för att lärare ska kunna utföra sitt arbete väl. Fokus ligger på hur utformning, innehåll och villkor har förändrats sedan kommunaliseringen.

#### 3.4.1 Lärarutbildningen

Sedan slutet av 1800-talet har lärarutbildningen i Sverige, liksom i många andra länder, varit en statlig angelägenhet. Detta har givit staten ett betydande inflytande över lärarprofessionen både vad gäller dess kunskapsbas, men också vad gäller lärarens roll och självbild. I praktiken innebär detta, till skillnad från andra akademiska utbildningar, att innehållet i lärarutbildningen beslutas av riksdag och regering. Riksdag och regering fastslår hur lärarutbildningens ska utformas, vilka ämnen som ska ingå och hur många poäng som lärare ska läsa i respektive ämne. Det är alltså inte institutionerna för lärarutbildning eller pedagogik vid lärosätena som avgör vad som ska ingå i lärarutbildningen, även om de förstås har viss frihet att utforma innehållet inom givna ramar.

Lärarutbildningen är komplex. Den ska både vara en teoretisk utbildning och en yrkesinriktning, samtidigt som den ska fungera som ett statligt styrmedel för att förverkliga samhällets intentioner på skolområdet.<sup>21</sup> Lärarutbildningen utgör också en grundförutsättning för lärarprofessionens möjligheter att fungera väl. I ut-

<sup>21</sup> SOU 1999:63 Att lära och leda. En lärarutbildning för samverkan och utveckling, 12.

formningen av lärarutbildningen tydliggörs skiljelinjer mellan olika kunskapssyner och ideal.

Den svenska lärarutbildningen har under de senaste årtiondena förändrats flera gånger: 1988, 1992, 2001 och 2010. Förändringarna har initierats politiskt och inte av lärarprofessionen. De har till stor del varit följderna av andra genomgripande reformer och förändringar på skolområdet som lärarutbildningen måste anpassas till.<sup>22</sup> Kommunaliseringen av skolan och de andra reformerna av skolan som genomfördes i början av 1990-talet är exempel på sådana genomgripande reformer som initialt beslutats utan att lärarutbildningen anpassades till dem. Mot bakgrund av dessa förändringar sågs därför mot slutet av 1990-talet ett behov av att i efterhand se över och anpassa lärarutbildningen till de nya förhållandena på skolområdet.

## 2001 års lärarutbildning

År 1997 tillsattes på initiativ av riksdagen en parlamentarisk kommitté för att lämna förslag till förnyelse av lärarutbildningen (dir. 1997:54). Det var särskilt mål- och resultatstyrningen men även kommunaliseringen av skolan och det nya systemet för statsbidrag som föranledde utredningen.<sup>23</sup> Kommittén presenterade sitt slutbetänkande i maj 1999. I linje med kommitténs förslag lade regeringen i maj 2000 förslag till en förnyad lärarutbildning som skulle införas vid halvårsskiftet 2001.<sup>24</sup>

Den nya lärarutbildningen innebar att en gemensam lärarexamen infördes som ersatte samtliga åtta av de lärarexamina som tidigare funnits. Den nya strukturen innebar att utbildningen delades in i tre delar; ett allmänt utbildningsområde med lärargemensamma moment som var obligatoriska för alla lärarstudenter; ett utbildningsområde med inriktningar mot det eller de ämnen som angav lärarexamens profil samt ett utbildningsområde som innehöll specialiseringar med fördjupningar och kompletteringar till det som studenten redan hade läst i de andra delarna. Jämfört med tidigare lärarutbildning innebar den nya strukturen att alla lärarstudenter, oavsett inriktning, skulle studera en gemensam kärna av ämnen som omfattade tre terminer, varav en del var förlagd till förskolor och

<sup>22</sup> Gunnar Richardson: *Svensk Utbildningshistoria. Skola och samhälle förr och nu*. 7 ed. Lund: Studentlitteratur 2004, 42.

<sup>23</sup> SOU 1999:63, 42.

<sup>24</sup> Proposition 1999/2000:135 *En förnyad lärarutbildning*.

skolor.<sup>25</sup> Det allmänna utbildningsområdet omfattade frågor om lärande, undervisning och specialpedagogik men även teman som socialisation, kultur och samhälle samt demokrati och ekologi.<sup>26</sup>

Den nya utbildningen innebar att lärarstudenterna själva kunde välja vilka ämnen som skulle ingå i deras examen. Det fanns alltså inga färdiga ämneskombinationer så som exempelvis språk eller naturvetenskap. Inte heller begränsades ämnena i lärarutbildningen till de undervisningsämnen som fanns i skolväsendet. Inriktningarna skulle omfatta minst två terminers studier och vara påbyggnadsbara. Specialiseringsområdet omfattade därefter ytterligare en termins studier som kunde fördjupa eller bredda inriktningen på utbildningen. I 1988 års utbildning hade det funnits färdiga inriktningar som exempelvis SO-lärare och NO-lärare för grundskolan uppdelade i ”tidigarelärare” 1–7 och ”senarelärare” 4–9, vilket alltså begränsade inriktningsmöjligheterna.<sup>27</sup> Kravet på antalet kurspoäng för respektive inriktning i 2001 års lärarutbildning var i paritet med den tidigare utbildningen. Den nya utbildningen omfattade totalt 120–220 poäng, vilket motsvarade 6–11 terminers studier. Exempelvis yrkeslärare som redan hade yrkeskunskap läste 120 poäng och gymnasielärare läste 220 poäng.<sup>28</sup>

Remissinstansernas reaktioner på förslaget till ny lärarutbildning var blandade. Många var positiva till förändringarna men det fanns även de som ställde sig negativa till förslaget. Bland de högskolor som yttrade sig var en majoritet positiva till förslaget till ny struktur för lärarutbildningen. Ett antal universitet och högskolor framförde dock kritik mot hela eller delar av den nya strukturen. Bland annat framhölls att den innebar ett otillräckligt utrymme för ämnesstudier<sup>29</sup> och dessutom menade många att lärosätena själva borde få ett större inflytande över utformningen av lärarutbildningen.<sup>30</sup> Bland de kommuner som yttrat sig över förslaget var ett antal uttalat positiva medan ett fåtal helt tog avstånd till förslaget och ett stort antal var tveksamma till delar i strukturen. Bland annat framfördes olika synpunkter på omfattningen av den verksamhetsförlagda delen av lärarutbildningen<sup>31</sup> och omfattningen av det

---

<sup>25</sup> Proposition 1999/2000:135

<sup>26</sup> SOU 2008:109 En hållbar lärarutbildning, 90.

<sup>27</sup> SOU 2008:109, 89 ff.

<sup>28</sup> Proposition 1999/2000:135, 21, Betänkande 2000/01:UbU3, Rskr. 2000/01:5.

<sup>29</sup> Exempelvis: Mithögskolan, Högskolan i Borås, Uppsala universitet, Lunds universitet, Örebro universitet, Högskolan i Halmstad.

<sup>30</sup> Högskoleverket, Växjö Universitet, Högskolan Dalarna

<sup>31</sup> Uppsala, Söderhamn, Täby, Ljungby, Eksjö m.fl.

allmänna utbildningsområdet.<sup>32</sup> Några kommuner framhöll dessutom att en gemensam lärarexamen inte skulle täcka skolornas behov.<sup>33</sup>

Svenska Kommunförbundet ställde sig positivt till förändringen av lärarutbildningen och såg fördelarna ur verksamhetssynpunkt. Kommunförbundet framhöll att den nya strukturen på lärarutbildningen skapade goda planeringsmöjligheter på skolorna med lärare som ”redan efter sin grundutbildning i större utsträckning än för närvarande kan ersätta varandra”.<sup>34</sup>

Förändringen av lärarutbildningen 2001 kan ses som ett sätt att utjämna skillnaden mellan läroverkslärartraditionen och folkskol-lärartraditionen och skapa en mer sammanhållen lärarroll. Detta genom att utbildningen i högre grad kom att betona det specifika i att vara just lärare och inte enbart ämneskunnig i och med införandet av det gemensamma allmänna utbildningsområdet. Den pedagogiska delen i läraryrket stärktes därmed även om vissa forskare menar att detta skedde på bekostnad av ämnesdjup<sup>35</sup>. Alla lärare blev genom den nya utbildningen även behöriga för forskarutbildning.<sup>36</sup> En ambition med förändringen var att skapa forskning av och för lärare.

## En flexibel lärartjänst

I propositionen om en förnyad lärarutbildning 2001 framhölls att det hade skett en integrering av de olika skolformerna under 1990-talet där förskola, fritidshem och grundskola har knutits allt närmare varandra, främst av pedagogiska skäl. Detta hade enligt regeringen föranlett alltmer samarbete och samplanering mellan berörda lärarkategorier. Regeringen menade att en mer sammanhållen utbildning och en gemensam kompetens lade grunden för ett väl fungerande samarbete mellan lärare.<sup>37</sup> Vikten av att skapa en ”gemensam yrkesidentitet” framhölls som en förutsättning för att lärare från olika nivåer och med olika inriktningar skulle kunna samarbeta utifrån likvärdiga förutsättningar.<sup>38</sup> Men det var inte bara

<sup>32</sup> Gävle, Nybro, Sollentuna, Stockholm, Torsby.

<sup>33</sup> Stockholm, Sollentuna och Täby.

<sup>34</sup> Särskilt yttrande till SOU 1999:63 från sakkunnig Marianne Wedin (Svenska kommunförbundet).

<sup>35</sup> Stenlås 2009, 72.

<sup>36</sup> Agneta Linné ”Lärarutbildning i historisk belysning”, [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) 2013-01-16.

<sup>37</sup> Proposition 1999/2000:135, 7.

<sup>38</sup> Proposition 1999/2000:135, 10.

för att främja samarbete som den gemensamma yrkesidentiteten var betydelsefull. Regeringen framhöll också att det var en utmaning för det nya läraruppdraget ”att utveckla kompetenser för att kunna möta andra grupper av elever än de man ursprungligen utbildats för”.<sup>39</sup>

I och med att lärarutbildningen blev mer sammanhållen och alla nya lärare fick samma baskunskaper, blev lärarna även mer flexibla i bemärkelsen att de lättare kunde undervisa på andra nivåer eller i andra ämnen än vad deras ursprungliga specialisering avsåg. I propositionen föreslogs att kompetensutveckling i kombination med den nya lärarutbildningen kunde användas för att utjämna lärarbehovet för elever i olika åldrar. Regeringen menade att kompetensutvecklingen av personalen var ett mycket viktigt led i personalförsörjningen. Variationer i årskullarnas storlek kan vara stora och lärarna borde exempelvis genom vidareutbildning kunna medverka till en viss utjämning av lärarbehovet för olika åldrar.<sup>40</sup> Enligt propositionen gav flexibiliteten i den nya lärarutbildningen möjligheter för en lärare att komplettera sin grundutbildning med nya ämnesområden och ålderskategorier av elever. I utredningen som låg till grund för propositionen diskuterades hur den nya lärarutbildningen var väl lämpad att klara ”dimensioneringsproblematiken”, när årskullarnas storlek varierade.<sup>41</sup> De gemensamma kompetenser som studenterna fick via det allmänna utbildningsområdet innebar på sikt att de på ett annat sätt kunde röra sig mellan olika skolformer eller åldersgrupper.<sup>42</sup> I propositionen framhölls att kompetensutvecklingen av lärare borde användas som ett av statens styrinstrument för detta ändamål.<sup>43</sup>

Resonemangen i propositionen visar att kompetensutveckling både skulle rymma breddning och fördjupning. Regeringen diskuterade dock inte huruvida dessa aspekter kunde hamna i konflikt, exempelvis att kompetensutveckling som främst syftade till att bredda lärarnas kompetens kunde leda till förlorad kompetens på djupet.

2001 års lärarutbildning började kort efter att den hade införts att kritiserats, bland annat för att den enligt kritikerna ansågs ge studenterna en alltför svag ämnesidentitet och för att viktiga kun-

---

<sup>39</sup> Proposition 1999/2000:135, 10.

<sup>40</sup> Proposition 1999/2000:135, 31.

<sup>41</sup> jfr Ringarp 2011, 112ff. Ringarp skriver om konflikten mellan ett arbetsgivarperspektiv och ett professionsperspektiv på läraryrket.

<sup>42</sup> SOU 1999:63, 319.

<sup>43</sup> Proposition 1999/2000:135, 32.

skapsområden saknades. Redan 2007, tillsattes därför en ny utredning. Utredningen redovisade sina förslag i december 2008 i betänkandet *En hållbar lärarutbildning*.<sup>44</sup> År 2010 förslog regeringen en förändrad lärarutbildning från och med år 2011 som i huvudsak följde utredningens förslag.<sup>45</sup> Förslaget syftade bland annat till att förstärka lärarnas ämneskunskaper samt deras ämnesdidaktiska kompetens. Fyra olika lärar- och förskolläraexamina infördes och utbildningen blev återigen mer anpassad till skolväsendets olika inriktningar. Vidare framhöll regeringen att ämneskombinationer på ämneslärarutbildningen borde införas och anpassas efter skolhuvudmännens behov i syfte att skapa ökad anställningsbarhet. Flexibiliteten i den tidigare lärarutbildningen vad gällde inriktningar och specialiseringar ansågs nu, i motsats till resonemangen i propositionen inför 2001 års lärarutbildning, skapa problem för skolhuvudmännen.<sup>46</sup>

Sammanfattningsvis var 2001 års reform en anpassning till och en följd av kommunaliseringen av skolan. Politikerna hade länge sökt bredda lärarutbildningen och göra lärarna till generalister, medan många lärare slog vakt om den traditionella rollen som ämnesspecialister. I och med kommunaliseringen kunde staten använda kommunerna som redskap för att styra över lärarna för att åstadkomma en annan lärarroll som bättre passade statens skolideologiska strävan. Generalistrollen ansågs ur pedagogisk synpunkt gynna eleverna. Samtidigt innebar den här förändringen att lärarna i högre grad blev utbytbara sinsemellan. När kommunerna blev huvudmän för en sammanhållen skolverksamhet i och med det förändrade huvudmannaskapet (sedan tidigare var kommunen huvudman för förskola och fritidshem) medförde det ett större behov av mer flexibla lärare, som kände till hela verksamheten och som kunde täcka upp där det saknades personal. Fördelarna med ett sådant helhetsperspektiv på verksamheten ansågs stora men det medför också en risk för att lärares specifika yrkeskompetens nedvärderas och ”personalförsörjning” ställs i fokus.

Det är också ett problem i sig att lärarutbildningen har förändrats så många gånger inom loppet av ett par årtionden. Genomgripande reformer behöver tid för att implementeras och få verka fullt ut. Frekventa förändringar av strukturen gör att utbildningens

---

<sup>44</sup> SOU 2008:109.

<sup>45</sup> Proposition 2009/10:89 *Bäst i klassen - en ny lärarutbildning*.

<sup>46</sup> Proposition 2009/10:89 *Bäst i klassen - en ny lärarutbildning*, 28.

kvalitet blir lidande. Läraryrketens specifika kunskapsbas blir oklar genom att omprövas ofta.

### 3.4.2 Forskning om lärarna och skolan

Forskning om skolan och lärande fyller en central roll för läraryrketens kunskapsbas och för dess kunskapsutveckling. Det kan tyckas självklart att det är lärare som forskar om skolan, pedagogik och didaktik men i många länder är det snarare forskare inom pedagogik som har dominerat forskningen på dessa områden. Professorn i pedagogik Ingrid Carlgren menar att också i Sverige har forskningen om skolan sedan 1950-talet dominerats av pedagoger (det vill säga forskare med pedagogik som huvudämne som inte genomgått lärarutbildningen) och lärarna har snarare blivit forskningsobjekt än delaktiga i forsknings- och utvecklingsarbetet.<sup>47</sup> Innan dess deltog lärare i viss mån i den utbildningsvetenskapliga forskningen även om forskningen i sig inte var så omfattande.

Båda de senaste lärarutbildningsreformerna har betonat vikten av att utöka satsningarna på utbildningsvetenskaplig forskning samt att skapa bättre möjligheter för att fler lärare och lärarstudenter ska forska.<sup>48</sup> Den nuvarande regeringens satsningar på fler karriärvägar för lärare (mer därom i avsnitt 3.6.1) och forskarskolor kan också ses som ett led i arbetet med att uppmuntra fler lärare till att forska.

Uppdelningen mellan forskare inom pedagogik och lärare märks även i hur lärarutbildningen har varit organiserad i Sverige; ofta som en egen institution eller högskola organisatoriskt skild från den pedagogiska institutionen.<sup>49</sup>

I Stigler och Heberts omtalade bok *The teaching gap* identifieras två olika strategier för skolutveckling: den första utvecklar skolan genom reformer och skolutveckling förväntas ske genom att dessa centralt och politiskt framtagna reformer implementeras. Lärarens roll reduceras till att implementera reformerna. Den andra strategin går i stället ut på att utveckla skolan underifrån genom ett *lärarägt*

<sup>47</sup> Ingrid Carlgren: "Den felande länken- om frånvaron och behovet av 'klinisk' utbildningsvetenskaplig forskning", *Pedagogisk forskning* 15, 4, 2010.

<sup>48</sup> SOU 2008:109, 392 f.; SOU 1999:63, 265 ff.

<sup>49</sup> SOU 2008:109, 372.

*utvecklingsarbete*. Utvecklingsarbetet sker då lokalt i skolverksamheten och i små steg och lärarna är delaktiga och drivande.<sup>50</sup>

I Sverige har det varit den politiskt initierade reformstrategin som dominerat allt sedan grundskolereformen på 1960-talet. Flera av reformerna sedan dess är direkt influerade av forskare i pedagogik.<sup>51</sup> I skolutvecklingsarbetet under de senaste årtiondena har fortbildning av lärare fyllt en central roll och därigenom har lärarna åter gjorts delaktiga i utvecklingen av skolan. Detta har emellertid inte i första hand skett genom att stärka lärarnas delaktighet i forskningen.<sup>52</sup> I det arbete för skolutveckling som initierades i samband med avtalet som tecknades mellan Svenska Kommunförbundet och lärarfacken 1995/96, betonades lärarnas delaktighet i skolans utvecklingsarbete. En rad åtgärder för ett sådant arbete listades varav de flesta handlade om kompetensutveckling och samverkan i lärarlag, även om vikten av att ge lärare möjlighet att forska också underströks.<sup>53</sup>

Vi kan konstatera att frågan om att stärka lärares möjligheter att forska har varit en pågående diskussion sedan 1990-talet. Frågan är viktig för lärarprofessionen och dess möjligheter att stärka och kontrollera läraryrkets kunskapsbas. Det är svårt att uttala sig om kommunaliseringen haft någon betydelse för lärarnas möjlighet att forska. Regeringen har sedan 2007 genomfört flera satsningar på forskarskolor för lärare för att bygga upp skolans kunskapsbas och öka antalet lärare med utbildning på forskarnivå i skolan.

### 3.4.3 Fortbildning

Fortbildning definieras enligt Universitets och högskolerådets ordbok som uppdatering av kunskaper och färdigheter på ett område som man redan har utbildning för eller är verksam inom.<sup>54</sup>

Formen för och innehållet i lärares fortbildning kan emellertid variera i hög grad. Dels kan det handla om formell utbildning där läraren fördjupar sin kunskap genom att läsa kurser. Dels kan det

---

<sup>50</sup> James W. Stigler och James Hiebert: *The teaching gap. Best ideas from the world's teachers for improving education in the classroom*. New York: Free Press 1999.

<sup>51</sup> Exempelvis pedagogen Ulf P. Lundgren var delaktig i det så kallade skolprojektet där arbetena inför kommunaliseringsreformen togs fram.

<sup>52</sup> Carlgren, *Pedagogisk forskning* 15, 4, 2010.

<sup>53</sup> Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Svenska Kommunförbundet: "En satsning till två tusen", 1996.

<sup>54</sup> Högskoleverkets webbplats: Universitets och högskolerådets ordbok, [www.hsv.se](http://www.hsv.se), 2013-11-01.



handla om den kunskapsinhämtning som lärare kontinuerligt gör på egen hand för att hålla sig uppdaterade med forskningsläget och det dagspolitiska läget. Dessutom kan det inkludera kortare kurser och seminarier av olika slag.

Innehållsligt kan fortbildning både bestå av ämnesrelaterad kunskap, pedagogik, didaktik och också av mer verksamhetsrelaterade frågor och frågor om hur ny lagstiftning ska implementeras.

Utifrån ett professionsperspektiv är fortbildning av grundläggande betydelse för att lärare ska kunna utföra sitt arbete på ett tillfredsställande sätt och upprätthålla den kunskapsbas som utgör professionens kärna. Huruvida lärarprofessionen har möjlighet att formulera behovet och påverka innehållet i fortbildningen är centralt, eftersom det ger kontroll över kunskapsutvecklingen inom yrket. Tilltro till att lärarna själva kan avgöra vad som är meningsfull fortbildning och ytterst vad det innebär att vara lärare är grundläggande för uppfattningen om läraryrket som en profession. Utifrån ett övergripande verksamhetsperspektiv finns det däremot andra och bredare behov av kompetensutveckling som syftar till att verksamheten sammantaget ska fungera väl. Både det professionella perspektivet och verksamhetsperspektivets aspekter är betydelsefulla för att verksamheten ska fungera men som man lätt kan förstå kan olika perspektiv på fortbildning ibland komma i konflikt med varandra.

I 2 kapitel 34 § skollagen framgår att det i dag är kommunerna (och i förekommande fall den enskilde huvudmannen) som har det yttersta ansvaret för lärarnas kompetensutveckling: "Huvudmannen ska se till att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling. Huvudmannen ska se till att förskollärare, lärare och annan personal vid förskole- och skolenheterna har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet." Enligt det nuvarande kollektivavtalet ska 104 timmar årligen per heltidsanställd lärare avsättas för kompetensutveckling.<sup>55</sup> Tiden fördelas mellan arbetstagarna efter behov och ger alltså inte alla enskilda lärare en garanterad rätt till 104 timmars fortbildning.

Fortbildningen har till organisation och innehåll förändrats över tid. I det här avsnittet kommer några förändringar att beskrivas vad gäller lärares förutsättningar att fortbilda sig. Det gäller både hur fortbildningen är organiserad, formellt reglerad och vilket innehåll den har. För denna utredning är det förstås av särskilt intresse att

<sup>55</sup> Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbunds samverkansråd, Sveriges Kommuner och Landsting, Arbetsgivarförbundet PACTA: *HÖK 10*, bilaga M till AB punkt 6b)2.

undersöka om det har skett någon förändring som ett resultat av skolans kommunalisering.

### Hur fortbildningen har organiserats historiskt

Historiskt sett har fortbildningstraditionen varit en viktig del i lärarnas strävan att främja sin professionella identitet och hålla sig uppdaterade inom det egna yrkesområdet. Redan under 1800-talet fanns möjlighet till statligt stöd för fortbildning även om fortbildningen under den här tiden oftast skedde i lärarorganisationernas regi och bekostades av lärarna själva. I takt med att skolväsendet byggdes ut under efterkrigstiden tog staten ett ökat ansvar för lärarnas fortbildning.<sup>56</sup> I samband med att grundskolereformen implementerades inrättades under 1960-talet en statlig fortbildningsorganisation med fortbildningskonsulenter och fortbildningsledare vid länskolnämnderna och på skolöverstyrelsen. Ett viktigt syfte med organisationen var att informera och förmedla resultaten med den nya grundskolan som implementerades stegvis under 1960-talet. När verksamheten var fullt utbyggd arbetade mer än 200 personer inom fortbildningsorganisationen.<sup>57</sup> Konsulenterna rekryterades bland lärare med särskilt pedagogiskt och didaktiskt intresse. De skulle ha halva sin tjänst som undervisande lärare för att vara förankrade i skolverksamheten. Härigenom var verksamheten även i hög grad förankrad i lärarprofessionen. Kärnan i konsulenternas arbete var skolbesök och lokala studiecirkel. Dessutom fanns en rad olika landstäckande projekt som behandlade både fördjupning i enskilda ämnen och mer övergripande frågor så som pedagogiska metoder. Sommarkurser och sammankomster under terminstid ingick som delar i verksamheten. Genom projekten möjliggjordes samarbete mellan lokala, regionala och centrala enheter inom skolsystemet. Ytterligare en viktig del av den statliga fortbildningsorganisationen utgjordes av de stora länsstudiedagarna som fortbildningsledaren på länskolnämnden ansvarade för.<sup>58</sup>

I och med att de statliga anslagen för fortbildning ökade under 1970-talet ökade också de enskilda lärarnas möjligheter till fortbildning. Det så kallade B-avdraget gav lärare ytterligare en möjlig-

<sup>56</sup> SOU 1999:63, 231.

<sup>57</sup> Lennart Berggren, Peder Claesson och Bertil Ydén: *Svensk lärarfortbildning 1961–1982: minnen och reflektioner*. Linköping: Ekonomitryckarna 1994, 8 ff.

<sup>58</sup> Berggren, Claesson och Ydén 1994, 8ff; Skolverket: *Vad är fortbildning bra för? En inventering på central kommunivå av fortbildning för lärare, rapport nr 1, 1992.*

het till fortbildning genom att vara tjänstlediga och studera med två tredjedelar av sin lön efter ansökan hos länskolnämnderna. Lärare kunde därigenom exempelvis bredda sin inriktning genom att studera ytterligare något ämne som de inte redan hade behörighet i eller studera vidare för att ta en licentiatexamen.<sup>59</sup>

Under 1960- och 1970-talen var fortbildningssatsningarna främst riktade till den enskilde läraren och syftet var att fördjupa lärarnas ämnesstudier även om fortbildningen också avsåg mer verksamhetsbetonade aspekter så som grundskolereformens införande och förändringar i läroplanernas innehåll. Mot slutet av 1970-talet förändrades synen på lärares fortbildning och tonvikten kom att ligga på verksamhetsutveckling och utbildning som genomfördes tillsammans med kollegorna i stället för lärares individuella fortbildning.<sup>60</sup>

1980-talet blev decentraliseringens årtionde. Som framgår av kapitel 2 fick kommunerna redan före kommunaliseringen ett ökat ansvar och inflytande över skolverksamheten. Länskolnämndernas fortbildningsorganisation avvecklades åren 1981–1982 som ett led i dessa decentraliseringssträvanden,<sup>61</sup> varigenom lärarnas fortbildning blev ett kommunalt ansvar. I samband med detta kom fortbildningens roll i skolans utveckling alltmer att betonas. Ett statsbidrag för lokal skolutveckling infördes som kommunerna delvis kunde använda för att bekosta att lärare deltog i fortbildning. Samtidigt togs möjligheten för lärare att studera med B-avdrag bort, liksom de sommarkurser som ingick i länskolnämndernas fortbildningsverksamhet.<sup>62</sup> Under 1980-talet skedde fortbildningsplaneringen centralt i kommunerna på fortbildningsnämnder med tillhörande fortbildningsavdelningar i olika högskoleregioner. Deras uppgift var att samordna och planera kommunernas redovisade fortbildningsbehov tillsammans med högskolan. Kurserna var frivilliga. Kommunernas redovisade fortbildningsbehov var emellertid svagt förankrade ute i skolorna vilket ledde till att få lärare deltog i utbildningen.<sup>63</sup>

Staten hade inflytande över lärarfortbildningen genom centralt upprättade förteckningar över angelägna fortbildningsbehov och vilka löneförmåner som deltagarna kunde få men det var kommu-

<sup>59</sup> SOU 1999:63, 232.

<sup>60</sup> Berggren, Claesson och Ydén 1994; SOU 1999:63.

<sup>61</sup> Berggren, Claesson och Ydén 1994, 117.

<sup>62</sup> SOU 1999:63.

<sup>63</sup> Skolverket: *Vad är fortbildning bra för? En inventering på central kommunnivå av fortbildning för lärare, rapport 1*, 1992.

nerna som fattade beslut om lärarnas deltagande. De statliga förteckningarna var också vägledande för högskolornas fortbildningsavdelningar som fick uppdraget att anordna de flesta fortbildningskurserna. Branschorgan och yrkesstudier var betydelsefulla för yrkeslärarnas fortbildning. Kommunerna ansvarade i allmänhet själva för de obligatoriska fortbildningsdagarna som genomfördes under studiedagar.<sup>64</sup>

Sammanfattningsvis skedde stora förändringar under 1980-talet vad gäller lärares fortbildning. Det statliga inflytandet över fortbildningen minskade betydligt efter det att länskolnämndernas fortbildningsorganisation avvecklats. Samtidigt minskade lärarprofessionens inflytande över fortbildningen, eftersom fortbildningsorganisationen på länskolnämnderna bars upp av yrkesverksamma lärare. En annan viktig förändring var att möjligheten att studera med B-avdrag som gett lärarna inflytande över den egna fortbildningen togs bort. När det gäller den formellt reglerade rätten till fortbildning var den sedan 1970-talet fem dagar för alla lärare. Här skedde inte någon förändring under perioden. Ansvaret över innehållet i dessa dagar flyttades över till kommunerna från länskolnämnderna då ansvaret för fortbildningen ålades kommunerna 1982. Synen på fortbildning försköts i samband med att fortbildningen kommunaliserades. Skolutveckling i mer generella termer fick nu en mer central roll, medan den enskilde lärarens prioriteringar fick en mer undanskjuten plats.

## Vad hände med fortbildningen när skolan kommunaliserades?

### *Innehållet i fortbildningen*

I samband med att kommunerna fick arbetsgivaransvaret för lärarna och rektorerna avskaffades fortbildningsnämnderna liksom det särskilda statsbidraget för skolutveckling.<sup>65</sup> När det riktade statsbidraget försvann 1993 blev det upp till kommunerna själva att avgöra hur stor del av medlen som de skulle använda för lärarnas fortbildning.

När det gäller synen på fortbildning kom fokus under 1990-talet alltmer att ligga på de lokala behoven i skolorna och på verksamhetsutveckling. Fortbildningen blev mindre inriktad på lärarnas

---

<sup>64</sup> SOU 1999:63, 231ff; Skolverket 1992.

<sup>65</sup> Proposition 1989/90:41; Skolverket 1992.

individuella behov av att exempelvis hålla sig ajour i sina ämnen och mer fokuserad på lärarkollektivet och verksamheten. Under 1990-talet började begreppet kompetensutveckling att användas exempelvis i det avtal som slöts mellan SKL och lärarfacken 1995/96 och i SOU 1999:63 *Att lära och leda. En lärarutbildning för samverkan och utveckling* som låg till grund för 2001 års lärarutbildningsreform. Med begreppet kompetensutveckling avsågs både det som tidigare benämnts *fortbildning* som avsåg utbildning som utvecklar lärarens förutsättningar att fullgöra sitt befintliga yrke och *vidareutbildning* som inbegriper utbildning som leder till en annan, vanligen högre yrkeskompetens.<sup>66</sup> Dessutom inbegreps skolutveckling mer generellt i begreppet. I takt med den vidgade betydelsen av kompetensutvecklingsbegreppet och kommunernas ökade frihet fick högskolans kurser konkurrens från en mängd andra utbildningsanordnare och utbudet av olika typer av fortbildningskurser breddades.<sup>67</sup>

Redan i kommunaliseringspropositionen 1989 hade regeringen gett uttryck för en vidgad syn på fortbildningen. Regeringen framhöll att det fanns behov av utökade insatser för att öka personalens kompetens mot bakgrund av samhällsutvecklingen och det kommunala driftsansvaret för skolan. Regeringen såg tre behov av fortbildning. För det första fanns behov av sådan fortbildning som hade sin utgångspunkt i nationella mål och ambitioner, för det andra behov som definierades lokalt på kommun och skolenhetsnivå och för det tredje sådana som hade sin grund i den enskilde lärarens behov av utveckling.<sup>68</sup>

Som redan nämnts innebar avtalet som tecknades 1995/96 satsningar på skolutveckling. Utöver kollektivavtalet togs en skrift fram där parternas gemensamma ambitioner presenterades vad gällde åtgärder för att utveckla den svenska skolan – *En satsning till tvåtusen*. Åtgärderna gällde både skolans inre arbete, organisation och lärarnas lärande.

I en inventering av kommunernas fortbildningsplanering som Skolverket genomförde 1992 framgick att 80 procent av kommunerna vid tidpunkten såg fortbildning som synonymt med verksamhetsutveckling. Det framgick också av rapporten att det fanns en konflikt i merparten av kommunerna mellan lärarnas individu-

---

<sup>66</sup> SOU 1999:63, 231.

<sup>67</sup> SOU 1999:63, 233; Ingrid Carlgren och Berit Hörnqvist: *När inget facit finns: om skolutveckling i en decentraliserad skola*. Skolverket 1999.

<sup>68</sup> Proposition 1989/90:41.

ella önskemål och behov av fortbildning och skolverksamhetens behov av utveckling.<sup>69</sup>

### *Den formella rätten till fortbildning*

Lärarna fick en utökad rätt till fortbildning genom det avtal som tecknades i samband med kommunaliseringen. Avtalet innehöll en överenskommelse om fortbildning på ferietid.<sup>70</sup> I avtalet föreskrevs att den ferieförlagda arbetstiden skulle förläggas i direkt anslutning till terminernas början och slut. Många lärare upplevde avtalet som ett intrång på deras sommarferier. I flera kommuner uppstod stora motsättningar runt den ferieförlagda fortbildningen. En fråga som diskuterades var huruvida avtalets formulering om kvalificerad fortbildning skulle tolkas som ämnesfördjupande studier i högskolans regi, vilket många lärare ansåg, eller om också andra typer av utbildning kunde ingå. I många kommuner gavs lärarna möjlighet att kvitta bort delar eller hela den ferieförlagda fortbildningen mot utbildning som lärarna deltog i på andra tidpunkter enskilt eller i grupp, exempelvis under terminen på kvällstid.<sup>71</sup>

Avtalet från 1995/96 innebar en genomgripande förändring av lärarnas arbetstid (mer därom i avsnitt 3.5.1). Förtroendearbetstiden minskade och lärarna fick en reglerad årsarbetstid som motsvarade i genomsnitt 35 timmar i veckan. När det gäller den formella rätten till fortbildning innebar avtalet att 104 timmar av den reglerade arbetstiden, det vill säga 13 dagar, avsattes per lärare och år i en gemensam pott som fördelades efter behov.<sup>72</sup> Detta betydde en utökning av lärarnas rätt till betald fortbildning under arbetstid. Eftersom lärarnas förtroendearbetstid begränsades minskade lärarnas möjligheter att kontinuerligt fortbilda sig på eget initiativ till förmån för den reglerade fortbildningen över vilken arbetsgivaren hade större inflytande.

---

<sup>69</sup> SOU 1999:63.

<sup>70</sup> Den så kallade ferieförlagda arbetstiden omfattade 24 dagar under en treårsperiod, varav högst 12 dagar skulle kunna tas ut under ett år. Detta innebar 13 dagar per år och lärare inklusive de fem årliga studiedagarna som redan tidigare fanns reglerade.

<sup>71</sup> Skolverket 1992.

<sup>72</sup> Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund: Avtal 2000 (ÖLA).

*Statliga insatser för kompetensutveckling*

Även om lärares kompetensutveckling sedan 1990-talet huvudsakligen är skolhuvudmannens ansvar har staten också tagit ett antal initiativ på området (se ovan kapitel 2).

På senare år har staten gjort två stora satsningar på lärarnas fortbildning genom lärarlyftet 1 och 2. Det första lärarlyftet lanserades år 2007 och innebar en satsning på sammanlagt 3,6 miljarder kronor på fyra år för att höja lärares ämnesteoritiska och ämnesdidaktiska kompetens.<sup>73</sup> Satsningen riktades framför allt till behöriga lärare och efter godkännande från sin huvudman fick de möjlighet att studera med 80 procent av lönen. Genom ett särskilt statsbidrag, administrerat av Skolverket, ersattes skolhuvudmannen för merparten av lärarens lönekostnad under tiden då läraren studerade. Modellen liknar alltså det gamla B-avdraget. Av Skolverkets årsredovisning för 2011 framgår att drygt 18 000 lärare deltog i lärarlyftet mellan åren 2007–2011.<sup>74</sup> Statskontoret har i en rapport visat att 95 procent av kommunerna var representerade i satsningen. Utvärderingen visar också att deltagande lärarna och deras rektorer anser att de på ett mycket tillfredsställande sätt har kunnat utveckla både undervisningens innehåll och metoder till följd av fortbildningen.<sup>75</sup> Lärarlyftet 2 introducerades 2012 och riktar sig till lärare med lärarexamen, men som saknar behörighet för all ämnen de undervisar i. Till skillnad från den första satsningen utgår endast ett stimulansbidrag till kommunerna och lärarens förlorade lönekostnader under studietiden blir alltså i huvudsak en fråga för skolhuvudmännen och de enskilda lärarna.

*Kompetensutveckling i praktiken*

Officiella uppgifter över tid om hur mycket kompetensutveckling som lärare i praktiken fått finns inte att tillgå. Lärarnas Riksförbund genomförde dock år 2006 en undersökning bland knappt 800 av sina medlemmar. Undersökningen visade att 84 procent av lärarna i undersökningen hade fått någon form av kompetensutveckling under de senaste två åren. Vidare visade undersökningen att en stor andel av lärarna upplevde att de fick för lite kompetens-

<sup>73</sup> Regeringens pressmeddelanden 2007-04-20.

<sup>74</sup> Skolverket: *Skolverkets årsredovisning 2011*, 49.

<sup>75</sup> Statskontoret: *Ett lyft för den som vill: Utvärdering av den statliga satsningen på fortbildning av lärare, rapport 2010:12*. 2010.

utveckling i förhållande till sina behov och att stor del av kompetensutvecklingen ägde rum på den oreglerade arbetstiden eller på friden. Lärarna borde enligt avtalets riktmärke få 104 timmar kompetensutveckling per år inom den reglerade arbetstiden. På två år ska alltså en lärare få 208 timmars fortbildning. 75 procent av lärarna uppskattade dock att de hade fått mindre än 149 timmar kompetensutveckling på två år. 43 procent uppgav att huvuddelen av kompetensutvecklingen skett utanför den reglerade arbetstiden. När det gäller innehållet i kompetensutvecklingen angav knappt en tredjedel att det var rektorn som i huvudsak bestämde innehållet i kompetensutvecklingen (28 procent). Drygt en tredjedel bestämde själv innehållet (35 procent) och knappt en tredjedel (24 procent) bestämde detta i samråd med rektorn. Av en lista på 13 olika områden där lärarna fick markera maximalt tre alternativ, angav 76 procent av lärarna att deras framtida behov av kompetensutveckling var störst i ämneskunskaperna, 31 procent uppgav bedömning/betygsättning och 27 procent konflikthantering.<sup>76</sup>

Läraryrket genomförde 2012 en undersökning om lärares kompetensutveckling som baserades på intervjuer vid över 4 000 grundskolor. Den är inte direkt jämförbar med den tidigare undersökningen från Lärarnas Riksförbund eftersom den är genomförd på ett annat sätt. I Läraryrket undersökning framgick att 47 procent av lärarna fick 10–14 dagars kompetensutveckling per år (80–112 timmar), 27 procent fick mindre än 9 dagar per år (72 timmar) och 26 procent fick mer än 14 dagar per år (mer än 112 timmar). Undersökningen indikerar att en relativt stor grupp av lärarna fortfarande fick för lite fortbildning. Vidare framgick att kompetensutvecklingen i 82 procent av fallen utgick från gemensamma behov och i 7 procent från individuella behov.<sup>77</sup> Vem som definierar de gemensamma behoven framgår inte.

Sammanfattningsvis kan vi dra slutsatsen att efter det att ansvaret för fortbildningen ålades kommunerna har lärarnas och lärarprofessionens möjligheter att påverka sin fortbildning minskat. Förändringarna initierades under 1980-talet, då länskolnämndernas fortbildningsorganisation, som var tydligt förankrad i lärarprofessionen, nedmonterades och fortbildningen blev ett kommunalt ansvar. Efter det har flera väsentliga förändringar skett. För det första har själva synen på fortbildning förändrats. I stället för att tala om

<sup>76</sup> Lärarnas Riksförbund: Kompetensutveckling bland lärare, 2006.

<sup>77</sup> Läraryrket: *Undersökning bland rektorer gällande rekrytering av lärare samt kompetensutveckling, 2012.*



fortbildning utifrån lärarens behov av kontinuerlig utbildning i sitt ämne har verksamhetens behov alltmer ställts i centrum. Därmed har exempelvis administrativa föreskrifter fått ökat utrymme. Även om kunskaper om regelverk med mera är en nödvändig del av lärarnas kompetensutveckling, ersätter de inte lärarens behov av ämnesfördjupande fortbildning. De protester och strejker mot kommunaliseringen, som genomfördes från fackligt håll, handlade bland annat om hur man borde se på lärarens ansvar för sin fortbildning.

För det andra har lärarnas arbetstid reglerats. Visserligen medförde det att lärarnas formella rätt till fortbildning utökades men detta skedde på bekostnad av lärarnas förtroendearbetstid. I praktiken har också denna förändring inneburit ett ökat inflytande för arbetsgivaren över innehållet i lärarnas fortbildning.

För det tredje har lärares möjligheter att fortbilda sig genom att studera minskat generellt efter att B-avdraget togs bort, vilket skedde långt innan skolans kommunalisering. Lärarlyftet återskapade dock delvis dessa möjligheter även om satsningen till skillnad från B-avdraget var begränsat både i tid och till vissa ämnesområden.

Lärarprofessionen och enskilda lärare har fått ett minskat inflytande över fortbildningen efter kommunaliseringen. Ur ett professionsperspektiv innebär detta att lärarna har förlorat inflytande över läraryrkets kunskapsutveckling och därmed över definitionen av vad det innebär att vara lärare. Under senare år har staten tagit ett stort ansvar för lärarnas fortbildning, exempelvis med det så kallade matematiklyftet och läs- och skrivsatsningarna. Detta kan ses som ett uttryck för att de kommunala huvudmännen inte fullt ut har tagit sitt ansvar när det gäller lärarnas fortbildning.

#### **3.4.4 Sammanfattning: Läraryrkets kunskapsbas**

När det gäller läraryrkets kunskapsbas har flera förändringar skett sedan 1990-talet som hänger samman med kommunaliseringen. Utvecklingen är inte entydig. Lärarutbildningen som utgör något av kärnan i lärarprofessionen har förändrats flera gånger under perioden, vilket i sig är ett problem både för att kontinuitet och legitimitet i utbildningen går förlorad och för att implementeringen av nya reformer är kostsam och tar tid. När det gäller innehållet i lärarutbildningen kan 2001 års reform ses som en strävan att betona den pedagogiska kärnan i läraryrket medan 2011 års reform vill återupprätta det ämnesspecifika i olika lärarkategorier. 2001 års

reform kan sägas passa kommunerna som arbetsgivare bättre genom att lärare som utbildas till generalister lättare och mera flexibelt kan användas för att utföra de uppgifter i skolan som för tillfället behöver utföras.

Lärarnas fortbildning fyller en viktig funktion för att lärare ska kunna bibehålla sin kunskapsbas och i förlängningen makten över vad det innebär att vara lärare. Här har det skett stora förändringar i och med att kommunerna fick ansvar för fortbildningen, som har varit negativa både för enskilda lärares möjligheter att ta initiativ till att fortbilda sig och för lärarprofessionens möjligheter att påverka fortbildningen. På senare år har stora statliga fortbildningssatsningar gjorts som har varit positiva för enskilda lärares fortbildning. Forskning av lärare om lärande är en fråga som har diskuterats sedan 1990-talet, varvid det fortfarande finns ett behov både av att öka kunskapen på området och av att upprätthålla lärarprofessionens kunskapsbas.

### **3.5 Lärarnas arbetsvillkor och arbetsuppgifter**

I det här avsnittet kommer jag att belysa hur lärarnas arbetsvillkor och arbetsuppgifter har förändrats i olika avseenden sedan kommunaliseringen och vilken inverkan kommunaliseringen haft på förändringen. De aspekter som behandlas är: lärarnas formella arbetsvillkor, kursplaner, betyg och bedömning, lärarnas arbetssituation i praktiken samt administration och dokumentation.

#### **3.5.1 Lärarnas formella arbetsvillkor**

Kommunaliseringen av skolan innebar att kommunerna fick det samlade arbetsgivaransvaret för lärarna och rektorerna. När det gäller lärarnas arbetsvillkor medförde kommunaliseringen särskilt stora förändringar i ett avseende: regleringen av arbetstiden. Från staten fanns det en uttalad vilja att få lärarna att samarbeta mer i arbetslag, vilket underlättades om lärarna befann sig i skolan. För kommunerna fanns det både pedagogiska och personalpolitiska vinster med att reglera arbetstiden när de fick det fulla driftsansvaret för skolan. Tidigare var kommunen enbart huvudman för förskolan och fritidsverksamheten. I och med att de tog över verksamhetsansvaret också för grundskolan och gymnasieskolan fanns

det möjlighet att integrera och samordna verksamheterna i högre grad än tidigare. En sådan samordning hade både pedagogiska vinster och dessutom kunde personalplaneringen bli mer rationell.<sup>78</sup>

Den första förändringen av lärarnas arbetstid skedde genom det kollektivavtal som tecknades i anslutning till kommunaliseringsbeslutet. Avtalet innebar som redan nämnts att så kallad ferieförlagd arbetstid infördes som i praktiken förlängde lärarnas terminer (ferietjänstgöringen omfattade högst 24 dagar under en treårsperiod, varav 12 dagar kunde läggas ut under ett år). Dessutom infördes fem timmar arbetsförlagd tid per vecka för gemensam planering då lärarna måste vara på sin arbetsplats.<sup>79</sup> Regleringen inskränkte därmed lärarnas förtroendearbetstid, det vill säga arbetstiden som lärarna själva disponerar för planering och efterarbete av undervisningen samt för fortbildning.

I övrigt innebar avtalet 1989/90 att lärarna på de lägre stadierna fick sänkt undervisningsplikt och ett höjd lön. Även ämneslärarna för högstadie- och gymnasieskolan fick ett löneyft men inte i samma utsträckning.<sup>80</sup>

En arbetsrättslig konsekvens av det förändrade huvudmannaskapet var att lagen om anställningsskydd (LAS) började tillämpas striktare med varje kommun som en enskild turordningskrets. I det tidigare avtalet fick lärarna tillgodoräkna sig anställningstid i andra kommuner, om de bytte anställning mellan kommunerna. Som mest kunde lärarna tillgodoräkna sig 5 år. Detta innebar att lärare efter kommunaliseringen skulle komma att få svårare att flytta mellan kommuner än tidigare eftersom anställningstiden inte alls tillgodoräknades vid byte av kommunal arbetsgivare.<sup>81</sup>

Ytterligare en organisatorisk förändring genomfördes i samband med kommunaliseringen som gjorde att antalet rektorer ökade i skolorna. Genom en ändring i skollagen infördes en begränsning för hur stor enhet som en rektor fick ansvara för. Tanken var att rektor skulle hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan i högre grad än tidigare. Tidigare kunde en rektor ansvara för en

---

<sup>78</sup> Proposition 1989/90:41.

<sup>79</sup> Skolverket: 1992, 34; Sveriges Kommuner och Landsting, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund och Sveriges Civilingenjörersförbund: Lärares arbetstid- kommentarer, januari 1991.

<sup>80</sup> Svenska facklärarförbundet och Sveriges Lärarförbund: Skolavtalet 1989 -1991: Kommentarer frågor och svar, 1990.

<sup>81</sup> Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Sveriges Civilingenjörersförbund och Lärarnas riksförbund: Överenskommelse om löne- och anställningsvillkor för lärare, skolledare och syofunktionärer. Underbilaga 1 till bilaga 1, övergångsbestämmelser till allmänna bestämmelser (AB 89), 1990.

mycket stor enhet. Förändringen medförde att antalet rektorer ökade markant, från 1 675 till 3 378 på tre år.<sup>82</sup> Chefsnärvaron i skolan ökade därmed.

De nästkommande åren under 1990-talet medförde relativt stora förändringar vad gäller regleringen av lärartjänsterna. Genom ett regeringsbeslut 1990 togs behörighetsreglerna för lärare bort. Behörighetsreglerna hade angivit vilken ämnesbehörighet som krävdes för att inneha olika typer av lärartjänster på olika nivåer och med olika ämneskombinationer.<sup>83</sup> Dessa ersattes delvis, men inte fullt ut, av ändringar i skollagen som trädde i kraft den 1 januari 1991. Enligt skollagens 2 kapitel krävdes fortfarande svensk lärarexamen, respektive barn- och ungdomspedagogisk examen för att kunna anställas som lärare. Särskild ämnesbehörighet specificerades däremot inte i lagen även om det framgick att kommunerna var skyldiga att i undervisningen använda lärare som hade en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skulle bedriva.<sup>84</sup> Inga föreskrifter angav således att man måste ha en viss ämnesutbildning för att anställas för att undervisa i vissa ämnen. Förändringen möjliggjorde en mer flexibel personalpolitik, eftersom lärarna kunde användas för undervisning i ämnen som de inte hade utbildning i.

År 1993 togs även det statliga meritvärderingssystemet bort genom ett regeringsbeslut.<sup>85</sup> Det innebar att kommunerna blev fria att anställa de lärare de bedömde var mest lämpliga och inte som tidigare den sökande som rankades högst enligt meritvärderingssystemet där antalet tjänstgöringsår var den avgörande faktorn.

Nästa stora förändring av lärartjänsten som gällde arbetstiden, skedde år 1996. Arbetsgivaren hade redan inför 1993 års avtalsrörelse klargjort att man ville ta bort all central reglering av löner och arbetstid med motiveringen att det hindrade skolutvecklingen. Under de ekonomiska krisåren i början av 1990-talet förlängdes emellertid befintliga avtal och inga reella förhandlingar om lärarnas arbetsvillkor kom till stånd förrän i avtalsrörelsens 1995/96.<sup>86</sup> Det avtal som slöts i början av 1996 mellan Lärarnas samverkansråd där de båda lärarförbunden ingick och Kommun- och Landstingsförbunden, innebar långtgående förändringar gällande arbetstiden

<sup>82</sup> Proposition 1990/91:18; SOU 2004:116 *Skolans ledningsstruktur Om styrning och ledning i skolan*, 32.

<sup>83</sup> Skolförordningen 1971:235. Förordningen upphävdes genom SFS 1990:1215 och upphörde att gälla 1991-01-01.

<sup>84</sup> 2 kap 3 §, Skollagen 1985:1100 (gamla skollagen).

<sup>85</sup> Upphävande av förordning (1990:1476) om meritvärdering vid anställning av lärare, 1993-07-01.

<sup>86</sup> "Lärarnas samverkansråd", [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) 2013-03-21.

och lönesättningen. Avtalsrörelsen blev utdragen eftersom frågorna var kontroversiella. Det som stod på spel var framför allt lärarnas reglerade undervisningsskyldighet och tarifflönen. Avtalet som slutligen slöts var femårigt, vilket facken såg som positivt. Det skulle ge lärarna med ferietjänst en lönehöjning på 10 procent mer än övriga lärare som kompensation för att arbetstiden reglerades.<sup>87</sup>

Det nya avtalet innebar att den reglerade undervisningsskyldigheten (USK) togs bort. Den reglerade undervisningsskyldigheten hade inneburit att lärarnas undervisningstimmar var fastställda på förhand. Exempelvis hade grundskollärare tidigare haft 24–26 lektioner i veckan. Den nya ordningen innebar att lärarnas arbetstid reglerades till i genomsnitt 35 timmar per vecka som arbetsgivaren kunde anmoda läraren att befinna sig på skolan. Därutöver fick lärarna genom det nya avtalet liksom tidigare förtroendearbetstid. I det nya avtalet uppgick denna till 400 timmar per år. Årsarbetstiden fastslogs till 194 arbetsdagar och systemet med läsårsdagar som varit fastställda till 178 dagar, togs bort. Detta innebar fler reglerade arbetsdagar under året. Vidare innehöll avtalet som redan nämnts en utökning av kompetensutvecklingstiden till en pott som skulle motsvara 104 timmar per år och lärare samt en satsning på skolutveckling.<sup>88</sup>

Avtalet 1995/96 innebar också att individuell lönesättning infördes och tariffsystemet avskaffades.<sup>89</sup> Tariffsystemet hade inneburit att lönerna reglerades centralt baserade på erfarenhet och den tid läraren varit verksam i yrket. Frågan om individuell lönesättning splittrade lärarförbunden. LR var för individuell lönesättning sedan ett beslut år 1992 medan Lärarförbundet genomförde en medlemsomröstning innan förbundet gick med på förslaget.<sup>90</sup>

Sedan avtalet 1995/96 har inga större förändringar gjorts avseende regleringen av lärarnas arbetstid. De flesta lärare har alltjämt ferieanställning vilket innebär att arbetstiden är utlagd på två terminer med en längre sommarferie och juluppehåll. Årsarbetstiden är

---

<sup>87</sup> Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund: Avtal 2000 (ÖLA); Lärarförbundet: *Nya Skolavtalet. Kommentarer och vägledning*, 2001.

<sup>88</sup> Lärarförbundet: *Nya Skolavtalet. Kommentarer och vägledning*, 2001; Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund: Avtal 2000 (ÖLA); Lärarnas Riksförbund: *Individuella löner – kollektivt bakslag. En rapport om lönesättningen av lärare*, 2012; "Lärarnas samverkansråd", [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) 2013-03-21.

<sup>89</sup> Lärarförbundet 2001; Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund: Avtal 2000 (ÖLA); Lärarnas Riksförbund: *Individuella löner - kollektivt bakslag. En rapport om lönesättningen av lärare*, 2012.

<sup>90</sup> Lärarnas Riksförbund: *Individuella löner - kollektivt bakslag. En rapport om lönesättningen av lärare*, 2012.

densamma som för andra anställda, mellan 1 700–1 800 timmar. Om årsarbetstiden slås ut på de två terminerna, årsarbetsdagarna, innebär detta att lärarna får en arbetstid i veckan på ungefär 45 timmar.<sup>91</sup>

Regleringen av lärarnas arbetstid initierades redan i och med det avtal som tecknades vid kommunaliseringen och genomfördes fullt ut i avtalet som tecknades 1995/96. Arbetstidsregleringen har för kommunerna inneburit att de kan effektivisera sin personalplanering, medan den för lärarna har inneburit att de fått minskat inflytande över hur de disponerar sin arbetstid. Samtidigt som arbetstiden har reglerats har lönesättning, tjänstetillsättning och behörighetsregler avreglerats, vilket har ökat kommunernas inflytande över vilka lärare som anställs och lärarnas anställningsvillkor.

### 3.5.2 Läroplanerna och lärarna

Läroplanerna utgör ett centralt dokument för lärarna eftersom det är här som de nationella ramarna och utgångspunkterna för undervisningen slås fast. Läroplaner kan vara utformade på olika sätt och de kan vara preciserade och styrande för lärarnas arbete i olika högrader. Hur läroplanerna är utformade påverkar därför lärarnas möjligheter till inflytande över innehållet och utformningen av undervisningen. I det här avsnittet kommer jag att belysa hur förändringen av läroplaner har påverkat lärarnas arbetsvillkor och inflytande över arbetet.

I och med beslutet om att införa mål- och resultatstyrning i skolan, som fattades i samband med kommunaliseringen, uppstod ett behov av att se över och förändra läroplanerna i linje med de nya principerna. År 1994 beslutade regeringen om nya läroplaner för grundskolan (Lpo 94) och gymnasieskolan (Lpf 94) vilket redan har berörts mer ingående (se kap 2, 2.5).

Mål- och resultatstyrning bygger på två principer som delvis är motstridiga och därmed måste balanseras. *Styrning inifrån*: genom decentralisering och professionell autonomi och *styrning utifrån* genom centralisering och kontroll. Inom skolväsendet innebär detta att skolorna och särskilt professionen lokalt ges inflytande över hur verksamheten ska organiseras vad gäller både innehåll och form. Samtidigt centraliseras målformuleringen och kontrollen av resultaten. Styrningen blir sammantaget mer indirekt än tidigare. De pro-

<sup>91</sup> Lärarförbundets webbplats [www.lararforbundet.se](http://www.lararforbundet.se), 2013-04-08

professionella ges stort utrymme att fatta egna beslut om hur resultaten ska uppnås, samtidigt kontrolleras verksamheten i högre grad än tidigare externt. Dessa två principer kan balanseras på olika sätt; mål- och resultatstyrning kan med andra ord innebära en hög grad av professionell autonomi men det kan också innebära en hög grad av central kontroll.<sup>92</sup>

Skolorna, kommunerna och lärarna fick genom 1994 års läroplaner stor frihet att själv finna vägar för att nå de mål som ställdes upp i läroplanerna. De nya timplanerna var inte detaljreglerande utan satte endast upp en garanterad minsta undervisningstid. Friheten innebar att staten till stor del överlät till lokala aktörer att bestämma kunskapsinnehållet i skolan. År 1991 hade även läromedelsindustrin avreglerats. Detta bidrog ytterligare till att lärarna fick mer frihet i utformningen av undervisningen genom val av läromedel.

Grundtanken med Lpo 94 var som tidigare nämnts i kapitel 2 att personalen i skolan var bäst lämpad att utforma utbildningen så att de nationella målen verkligen uppnåddes eftersom lärarna bäst kände de lokala förhållandena. I resonemangen om en deltagande målstyrning där lärarna skulle ges utrymme att omforma de nationella utbildningsmålen till undervisningsmål märks tydligt tanken om professionell inifrånstyrning.<sup>93</sup>

Implementeringen av de nya kursplanerna var problematisk, vilket framgår av kapitel 2. Lärarna förväntades själva operationalisera läroplanerna på ett sätt som tidigare läroplaner inte krävt. Beredskapen för detta nya uppdrag var låg och lärarna gavs bristande stöd och råd i det nya arbetet. Exempelvis Skolverket avstod medvetet från att bistå lärare och rektorer i deras praktiska arbete med att tolka och tillämpa den nya läroplanen.

Mot bakgrund av en tilltagande kritik införde regeringen år 2011 nya läroplaner i grundskolan och motsvarande skolformer. Till skillnad från läroplanerna från 1994 som uppfattades som vaga och allt för otydliga för att stödja lärare i att bedöma elever likvärdigt, är nyckelordet i Lgr 11 ”tydlighet”.<sup>94</sup> Tydlighet ska här tolkas som att det nu ges klarare riktlinjer om vilken relation som råder mellan övergripande mål och riktlinjer för utbildningen och kursplanerna. I kursplanerna märks detta genom ett mer preciserat sätt att skriva

<sup>92</sup> Ingrid Carlgren: ”Kontroll till döds”, *Skola och samhälle*, 2010-03-06.

<sup>93</sup> Bo Lindensjö och Ulf P. Lundgren: *Utbildningsreformer och politisk styrning*. 6 ed. Stockholm: Stockholms universitets förlag 2012.

<sup>94</sup> SOU 2007:28 *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem*.

fram vilka centrala innehållsfrågor som lärare förväntas behandla över tid i ett ämne och att kunskapskrav uttrycks för betygen E, C och A i den nya sexradiga betygsskalan.<sup>95</sup>

Formellt sett innebar läroplanerna från 1994 ett ökat inflytande för lärarna över undervisningens utformning och innehåll i jämförelse med de tidigare läroplanerna. Förändringen var emellertid externt initierad och bristande implementering och beredskap hos lärarna ledde till att de i praktiken fick svårt att hantera det ökade inflytandet. De nya läroplanerna från 2011 med mer preciserade kursplaner innebär en ökad styrning utifrån av undervisningens mål och i viss mån innehåll från statlig/nationell nivå. Gunnar Berg drar slutsatsen att lärarnas frirum har begränsats i och med de nya läroplanerna och kurplanerna. "... om skolans frirum tidigare (Lpo/Lpf94) i det närmaste helt fritt fick möbleras av de lokala aktörerna, så finns där numera ett rikt möblemang som på förhand är givet och utformat av en utifrån kommande inredningsarkitekt."<sup>96</sup> Berg menar att förändringen sannolikt välkomnas av en del lärare, medan andra med professionella ambitioner, helst ser att man själv får svara för möbleringen.

## Betyg och bedömning

Att bedöma och betygssätta elever är en central del av läraruppdraget.<sup>97</sup> Under årens lopp har bedömning och betygssättning av elever i skolan varit ett ständigt återkommande debattämne. Den "eviga betygsfrågan" har gällt betygens vara eller icke-vara. Förmår betygen mäta de kunskaper man avser att mäta och svarar de mot kraven att fungera som ett likvärdigt och rättvist urvalsinstrument till högre utbildning?

## Ett kunskaps- och målrelaterat betygssystem

Dagens mål- och kunskapsrelaterade betygssystem infördes i mitten av 1990-talet i enlighet med den proposition som togs 1993 om ny läroplan och nytt betygssystem för hela skolväsendet.<sup>98</sup> Därmed

---

<sup>95</sup> Bilaga 3, Berg m.fl. 2014.

<sup>96</sup> Bilaga 3, Berg m.fl. 2014, avsnitt 9.

<sup>97</sup> Texten i avsnittet är i hög grad baserad på Bilaga 3.

<sup>98</sup> Proposition 1992/93:220 *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan.*



ersattes det relativa betygssystemet med fem betygssteg som hade införts i samband med enhetsskolans införande 1962. De relativa betygen vilade på uppfattningen att studieresultaten är normalfördelade bland samtliga elever. Detta gör det sannolikt att extremresultat är mer sällsynta än normalresultat. På förhand fastställdes hur stor andel av eleverna som skulle få respektive betyg (1–5). Standardprov och centrala prov i ämnena svenska, matematik och engelska fungerade som stöd för betygssättning och gav information om klassens prestation i jämförelse med övriga elever i riket. Lärares bedömning av eleverna i det relativa betygssystemet gick ut på att rangordna eleverna, som i konkurrens med varandra skulle tävla om ett begränsat antal höga betyg.<sup>99</sup>

Frågan om ett kriteriebaserat betygssystem hade diskuterats redan under 1940-talet med då avfärdats av en statlig utredning (SOU 1942:11) eftersom det ansågs omöjligt att precisera kunskapskvaliteter till den grad att jämförelser blev möjliga. Ett mål- och kunskapsrelaterat betygssystemet och läroplan var emellertid en logisk konsekvens av den förändrade styrningen av skolan som decentraliseringen och införandet av mål- och resultatstyrningen inneburit. Ett kriteriebaserat betygssystem var en förutsättning för att det skulle gå att mäta kunskapsresultat och därmed styra utifrån mål och resultatmått för vad eleverna skulle uppnå.

I likhet med Lpo 94 och vidhängande kursplaner gav det nya målrelaterade betygssystemet varje enskild lärare stor handlingsfrihet att tolka innehållet i betygsriterierna. Beslutet att införa ett målrelaterat betygssystem togs utan någon tydlig koppling till forskning på området.<sup>100</sup>

I det kunskaps- och målrelaterade betygssystemet skulle betygs ges i tre nivåer: Godkänd, Väl godkänd och Mycket väl godkänd. Skalan skulle gälla även för gymnasieskolan med den skillnaden att betyget Icke godkänd lades till. När det gällde betygsriterierna gavs stort utrymme att lokalt formulera dessa. Centralt beslutade målbeskrivningar fanns i grundskolan endast för årskurs 5 och målsamt betygsriterier fanns för årskurs 9. Nationella prov skulle frivilligt genomföras i årskurs 5 och obligatoriskt i årskurs 9 i svenska eller svenska som andraspråk, matematik och engelska. Proven skulle fungera som ett diagnostiskt stöd och bidra till att utveckla ett

<sup>99</sup> Bilaga 3, Berg m.fl. 2014, avsnitt 9.

<sup>100</sup> Jörgen Tholin: *Att kunna klara sig i ökad natur. En studie av betyg och betygsriterier-historiska betingelser och implementeringen av ett nytt system*. Borås: Högskolan i Borås 2006, 19.

formativt tänkande kring elevers lärandeprocesser.<sup>101</sup> På gymnasieskolan var det nya betygssystemet kursbaserat vilket innebar att betyg skulle ges efter varje avslutad kurs och inte i slutet av varje årskurs. En annan skillnad i jämförelse med grundskolan var att betyget Icke godkänd skulle ges till elever som inte uppnådde målen. I gymnasieskolan fanns även nationellt formulerade mål- och betygssteg.<sup>102</sup>

I de mål- och betygskriterier som infördes lämnades utrymme för lärare och elever att komma överens om undervisningsinnehållet. Med uttryck som ”den reflekterande praktikern” och ”delta-gående målstyrning” lämnades innehållsfrågorna i skolans och i lärarnas händer. Jörgen Tholin har i sin studie av implementeringen av 1994 års betygssystem visat att implementeringen var förenad med många svårigheter. Lärarna fick mycket litet stöd och fortbildning för att hantera det nya systemet. Den information som gavs centralt var svårtydd och motsägelsefull. Det rådde bland annat oklarheter om vilken grupp de lokala betygskriterierna skulle omfatta; skulle varje enskild lärare formulera betygskriterier eller skulle det ske på skolbasis, ämnesbasis eller kommunbasis?<sup>103</sup>

Tholins studie visar att det blev stora lokala skillnader i hur betygskriterierna formulerades i grundskolan. Skolorna tycktes ha svårt att se hur de centrala och lokala styrdokumenterna skulle förhålla sig till varandra. Ytterst få skolor förklarade hur betygssystemet skulle tillämpas och vissa skolor hade svårt att förstå innebörden av ett mål och kunskapsorienterat betygssystem och lade in faktorer som närvaro, flit och ambition i kriterierna. Tholin menar att utformandet av lokala styrdokument innebar en ökad arbetsbörda för lärarna och att den samlade arbetstiden som lades ned sannolikt uppgick till en miljon timmar i hela landet.<sup>104</sup> Trots detta visar Tholins studie att kvaliteten på betygskriterierna 2005, ett decennium efter att de infördes, fortfarande var låg i bemärkelsen att de var otydliga för elever och föräldrar.<sup>105</sup>

En slutsats man kan dra utifrån Tholins studie är att decentraliseringen ledde till stora lokala skillnader. Avsikten med kommunaliseringen var att öka den lokala variationen men samtidigt behålla en likvärdig kvalitet. Tholins studie indikerar att skillnaderna mellan skolor inte bara gällde innehållet i undervisningen utan också kvali-

<sup>101</sup> Bilaga 3, Berg m.fl. 2014, avsnitt 9.

<sup>102</sup> Tholin 2006, 170.

<sup>103</sup> Tholin 2006, 92.

<sup>104</sup> Tholin 2006, 16.

<sup>105</sup> Tholin 2006, 169 f.

teten i målformuleringen och betygskriterierna, vilket i sin tur påverkade undervisningen. Implementeringen var mer lyckad i vissa skolor än i andra.

För lärarna innebar betygssystemet och de läroplaner som infördes i mitten av 1990-talet att de fick ökat inflytande över betyg och bedömning. På grundskolan fick lärarna i hög grad påverka utformningen av både målen, betygskriterierna och innehållet i undervisningen. På gymnasieskolan fanns en tydligare central styrning men också här gavs möjlighet att lokalt utforma egna mål- och kriterier. Tholin framhåller att lärarna fick mycket stor makt över hur de lokala dokumenten formulerades. Kommunen, elever, föräldrar eller andra grupper tycks inte haft något betydande inflytande.<sup>106</sup>

### Dagens betygssystem

Under de senaste åren har både läroplanerna och betygsskalan förändrats och både kursplaner och betygskriterier har blivit mer preciserade. Dessutom har en förändring genomförts som innebär att betyg numera ska sättas från årskurs 6 och därefter varje termin fram till årskurs 9. I gymnasieskolan får elever betyg efter varje avslutad kurs liksom tidigare. En ny sexgradig skala med betyg från A–F har införts och kunskapskrav har preciserats för betygen E, C och A. Kunskapskraven är kopplade till de nya tydligare kursplanerna och därmed preciseras i högre grad än tidigare vad eleverna ska lära sig.<sup>107</sup>

De senaste årens skolpolitik har även inneburit att kraven för nationella prov och individuella utvecklingsplaner har skärpts. När det gäller de nationella proven innebär den nya skolförordningen från 2011 att prov ska genomföras i betydligt fler ämnen än tidigare samt att fler prov ska genomföras i årskurs 3 än tidigare.<sup>108</sup> Syftet med de nationella proven är att de ska fungera som stöd för läraren och bidra till en likvärdig bedömning och betygssättning. De individuella utvecklingsplanerna (IPU) som infördes 2006 utgör tillsammans med utvecklingssamtalen ett komplement till betygssättningen eftersom de syftar till att följa upp och utvärdera elevernas kunskapsutveckling. Sedan IPU infördes har de successivt blivit mer

---

<sup>106</sup> Tholin 2006, 181.

<sup>107</sup> Proposition 2008/2009:87 Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan.

<sup>108</sup> Skolförordningen 2011:185; Gymnasieförordningen 2010:2039.

omfattande. Från 2008 ställs krav på att de ska innehålla betygslignande omdömen om elevernas kunskapsutveckling i varje ämne.

De senaste årens förändringar kan ses som uttryck för ett ökat fokus på resultatuppföljning i skolan. När det gäller de individuella utvecklingsplanerna bör dock noteras att regeringen nyligen har tagit initiativ till att förändra bestämmelserna om hur ofta och i vilka årskurser de ska upprättas för att minska lärarnas dokumentationskrav (mer därom i 3.5.4).

Förändringarna av läroplaner, kursplaner och kunskapskrav har inneburit att lärarens roll och inflytande har förändrats. De problem som upplevdes tidigare med alltför oklara mål- och betygs-kriterier har åtgärdats genom att mål och kunskapskrav numera preciseras mer i detalj på statligt/nationell nivå. I det tidigare systemet hade lärarna en hög grad av inflytande över målformulering och över bedömning av elevernas kunskaper. Det är emellertid en allmän uppfattning att detta inte ledde till något lyckat resultat.

Förändringen innebär en ökad statlig kontroll över undervisningens mål och i viss mån över dess innehåll samt sätter tydligare ramar för bedömningen. Samtidigt begränsas i viss mån lärarnas inflytande över sin yrkesutövning.

Den ökade mängden nationella prov syftar till att öka likvärdigheten i betygssättningen. Detta är förstås positivt men det finns också en risk med att sätta alltför hög tilltro till standardiserade, externa prov som mått på elevers kunskapsutveckling. Forskaren Christian Lundahl varnar för att en sådan utveckling riskerar att reducera bedömningen till den kunskap som är mätbar och att det i sin tur kan få negativa konsekvenser för undervisningen utformning och elevernas lärande. Som jag närmare utvecklar i kapitel 5 prioriteras vid sådan testning mätbar kunskap framför mer komplexa sammanhang och lärarens kontinuerliga bedömning av elevernas kunskapsutveckling i syfte att stärka elevernas lärande blir mindre betydelsefull.<sup>109</sup>

Senare års förändringarna innebär en maktförskjutning från professionen till central statlig nivå. Det är samtidigt viktigt att påpeka att till exempel Skolverket använder sig av pedagogisk- och ämnes-expertis i sitt arbete.

När det gäller lärarnas arbetsbelastning tycks den inte ha minskat trots att de numera inte behöver ägna sig åt att formulera mål och kriterier. I stället har ökade krav på dokumentation av resul-

<sup>109</sup> Christian Lundahl: "Ekonomers bristande förståelse för tidigare forskning" *Skola och Samhälle*, 2011-05-10.

tatuppföljning i form av bland annat skriftliga individuella utvecklingsplaner i grundskolan samt det ökade antalet nationella prov bidragit till att lärarna upplever en hög arbetsbörda.

### 3.5.3 Lärarnas arbetssituation i praktiken

Efter redogörelsen ovan för de formella förutsättningarna för läraryrket kommer jag i detta avsnitt att studera hur lärarna i praktiken upplever sin arbetssituation. Flera undersökningar från de senaste åren tyder på att lärarna upplever att de har fått en allt tyngre arbetsbörda sedan 1990-talet.

I en undersökning som SCB genomfört 2013 på uppdrag av tidningen *Du & Jobbet* hamnar lärare i topp-tre då olika yrkesgrupper får svara på frågan om de anser att arbetsbelastningen inom yrket har ökat. Hela 84 procent av grundskollärarna anser att belastningen har ökat liksom 77 procent av förskollärare och fritidspedagogerna och 72 procent av gymnasielärarna.<sup>110</sup> Skolverket som nyligen har genomfört en undersökning om lärarnas arbetsbörda kommer till samma slutsats: "Samtidigt som nya arbetsuppgifter ålagts lärarna finns det inget som tyder på att tidigare arbetsuppgifter tagits bort, eller nya stödfunktioner inrättats i skolan, i någon större omfattning."<sup>111</sup> Undersökningen visar att lärarna anser att de använder för lite tid till att planera och genomföra undervisning samt till reflektion kring undervisningen och läraruppdraget. Samtidigt anser 79 procent av lärarna att administration och dokumentation tar för mycket tid i anspråk.<sup>112</sup>

I ett pågående forskningsprojekt om lärares arbetsvillkor, som leds av docent Eva Bejerot på psykologiska institutionen vid Stockholms Universitet, finns uppgifter som möjliggör unika jämförelser mellan tiden precis efter kommunaliseringen och i dag.<sup>113</sup> En enkätstudie från 2012 där drygt 1300 lärare ingick jämförs med en liknande studie som gjordes år 1992 där 530 lärare ingick. Flera av

---

<sup>110</sup> Du & jobbet: "Lärare har yrket där arbetsbördan ökat mest", [www.duochjobbet.se](http://www.duochjobbet.se), 2013-01-24.

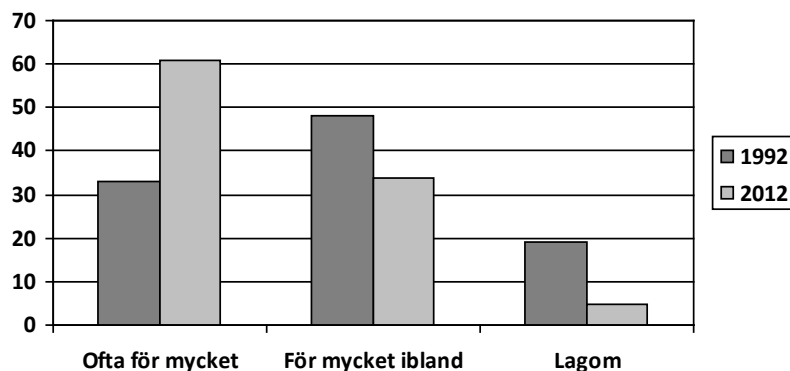
<sup>111</sup> Skolverket: *Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning, rapport 385*, 2013, 80.

<sup>112</sup> Skolverket: *Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning, rapport 385*, 2013, 69.

<sup>113</sup> Professioner i fokus: "Fakta om professioners arbetsvillkor", [www.pifokus.se](http://www.pifokus.se), 2013-11-01

frågorna i enkäterna är identiskt formulerade och därför kan jämförelser göras mellan åren 1992 och 2012.<sup>114</sup>

Jämförelserna visar att lärarna upplever att deras arbetsbörda har ökat markant sedan år 1992, dessutom har inflytandet över det egna arbetet minskat under tidsperioden.



**Figur 3.1** Lärares bedömning av den egna arbetsmängden

*Källa:* Professioner i fokus: "Fakta om professioners arbetsvillkor".

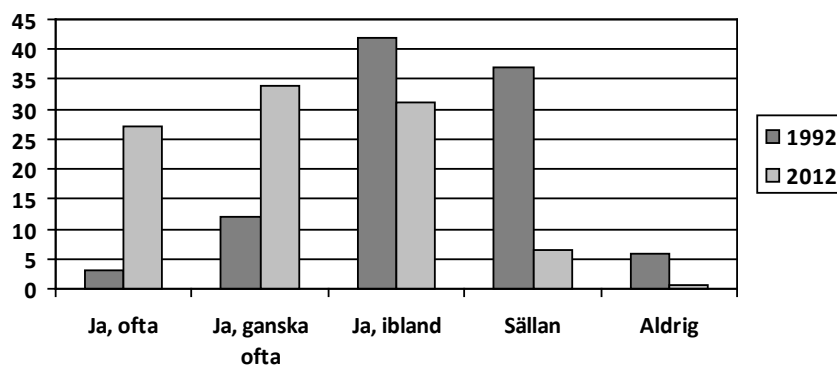
På frågan om hur lärarna bedömer den egna arbetsmängden har det skett en tydlig ökning i antalet lärare som uppger att de ofta har för mycket att göra. Redan år 1992 var det 33 procent som angav att de ofta hade för mycket att göra, men 2012 hade antalet ökat till hela 61 procent och blivit det vanligast förekommande svaret. År 2012 var det endast 4,9 procent som angav att de hade lagom mycket att göra, att jämföra med 19 procent år 1992.

Trenden är tydlig också i andra avseenden. Lärarna i de båda undersökningarna fick svara på frågan om hur ofta de har så många arbetsuppgifter att det inverkar negativt på möjligheten att arbeta effektivt.

<sup>114</sup> Eftersom urvalsgrupperna inte är desamma i de båda undersökningarna, har enbart lärare i årskurs 7–9 samt lärare i gymnasieskolan tagits med i jämförelsen nedan för att öka jämförbarheten mellan åren.

**Figur 3.2 För många arbetsuppgifter**

Om det är så många arbetsuppgifter att det inverkar negativt på möjligheterna att arbeta effektivt



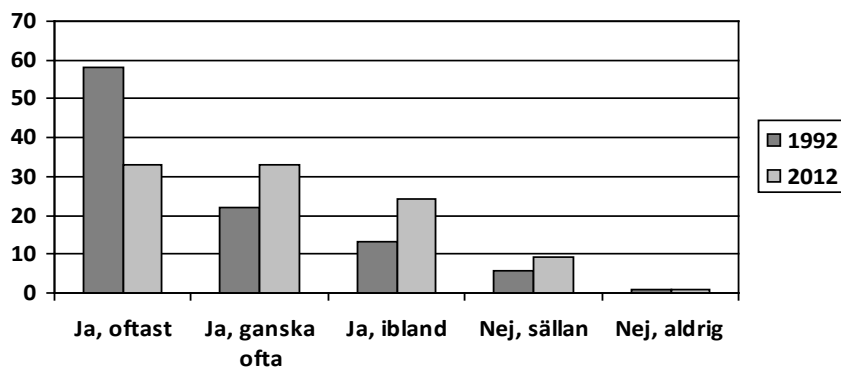
Källa: Professioner i fokus: "Fakta om professioners arbetsvillkor".

Av figur 3.2 framgår att det var betydligt fler lärare 2012 som upplevde att de hade så många arbetsuppgifter att det inverkar negativt på deras arbete, jämfört med år 1992. År 2012 var det 61 procent av lärarna som svarade att de ofta eller ganska ofta hade för många arbetsuppgifter medan det 1992 var 15 procent som uppgav samma svarsalternativ.

När det gäller inflytande över det egna arbetet märks också en tendens till försämrade arbetsvillkor för lärarna. Lärarna i de båda undersökningarna fick svara på frågan om det finns tillräckliga möjligheter att diskutera och påverka uppläggningsen i stort av det egna arbetet.

**Figur 3.3** Möjligheter att påverka den egna uppläggnen av arbetet

Om det finns tillräckliga möjligheter att diskutera och påverka uppläggnen i stort av det egna arbetet



Källa: Professioner i fokus: "Fakta om professioners arbetsvillkor".

Av figur 3.3 framgår att enligt lärarnas bedömning har inflytande över det egna arbetet minskat. År 1992 var det 58 procent av lärarna som angav att de oftast hade möjlighet att påverka det egna arbetet och 2012 hade antalet sjunkit till 33 procent. Om man slår ihop de båda kategorierna oftast och ganska ofta märks tendensen fortfarande. År 1992 var det 80 procent av lärarna som angav något av dessa svarsalternativ, medan andelen 2012 hade minskat till 66 procent.

Utifrån de här jämförelserna kan vi konstatera att lärarnas arbetsvillkor har försämrats sedan början av 1990-talet. De upplever en högre arbetsbörda och minskat inflytande 2012 jämfört med 1992. Eftersom det saknas tidsserier är det svårt att uttala sig om startpunkten för förändringarna. Det finns emellertid några rapporter från början av 2000-talet som visar att lärarna upplevde att deras arbetsbelastning var hög redan då. I en arbetsmiljöundersökning från 2002 framgår att lärarna ansåg att de arbetade mycket med administrativa uppgifter redan då och att de såg detta som en mycket negativ del av läraryrket.<sup>115</sup> Skolverkets rapport från 2006 som baseras på uppgifter från 2003 visar att lärarna upplevde att arbetsbördan och arbetsbelastningen i läraryrket hade ökat. De arbets-

<sup>115</sup> Lärarnas Riksförbund: *Hur har lärare och studie och yrkesvägledare det på jobbet - och hur skulle de vilja ha det? Arbetsmiljöundersökning mars 2002, 2002.*



uppgifter som flera lärare angav hade ökat var framför allt sådana som låg utanför själva undervisningen till exempel föräldrakontakter, hantering av ogiltig frånvaro, problem med mobbning och rasism samt arbetslagsmöten och gemensamma konferenser.<sup>116</sup> I en kartläggning från 2002 av arbetsuppgifter och arbetsbelastning baserad på lärare i Lunds gymnasieskolor, gymnasiala vuxenutbildning och modersmålsundervisningen har även Eva Månsson visat att lärarna i genomsnitt hade en hög arbetsbelastning. Veckoarbetstiden skattades av de flesta lärare till 48,5 timmar. Många lärare i studien menade att de administrativa uppgifterna gick ut över undervisningen.<sup>117</sup>

De studier som hittills refererats bygger på hur lärarna upplever sin arbetssituation och arbetsbörda. Av dessa studier framgår emellertid inte hur lärarna fördelar sin tid i praktiken. Skolverkets rapport från 2013 innehåller en stor undersökning som är baserad på tidsdagböcker där cirka 3 600 grundskollärare har fyllt i hur de använde sin tid under vårterminen 2012. På grund av att det saknas tidigare studier av samma slag är det svårt att uttala sig om förändringar över tid. I rapporten framgår att grundskollärare enligt egen uppgift i genomsnitt fördelar sin arbetstid enligt tabell 3.1. nedan.

**Tabell 3.1 Andel tid av den totala tiden som grundskollärare använder till arbetsrelaterade aktivitetskategorier**

| Uppgift   | Andel tid av lärares arbetstid |
|---|--------------------------------|
| Genomföra undervisning                            | 34 %                           |
| Administrativt och praktiskt kringarbete          | 13 %                           |
| Planera undervisning                              | 12 %                           |
| Bedömning och dokumentation av elevers utveckling | 11 %                           |
| Omsorg och ordning                                | 9 %                            |
| Reflektion och kompetensutveckling                | 7 %                            |
| Övriga arbetsrelaterade aktiviteter               | 6 %                            |
| Återkoppling                                      | 3 %                            |
| Förflyttningar                                    | 1 %                            |
| Återhämtning efter arbetsdagen                    | 5 %                            |

Källa: Skolverket.

<sup>116</sup> Skolverket: *Lusten och möjligheterna: om lärarens betydelse, arbetssituation och förutsättningar. Fördjupad utvärdering utifrån den nationella utvärderingen 2003 av grundskolans årskurs 9*, 2006.

<sup>117</sup> Eva Månsson: *Hinder och möjligheter för lärare i dagens skola - Ett underlag för arbetsutvärdering*. Arbetslivsinstitutet Syd 2002.

När det gäller lärarnas arbetsbelastning ägnar grundskollärare enligt undersökningen i genomsnitt 9 timmar och 40 minuter om dagen till arbetsrelaterade aktiviteter. Den genomsnittliga arbetsveckan för en grundskollärare blir omkring 48 timmar per vecka. Utöver den här tiden arbetar dessutom åtta av tio lärare på helgen. Majoriteten av dessa lägger ner 1–4 timmar på helgarbete. Totalt sett är det alltså inte ovanligt att en grundskollärare arbetar runt 50 timmar i veckan. Här bör visserligen noteras att lärarnas arbetstidsavtal medger att arbetstiden förläggs ojämnt under året, eftersom lärarna har ferieanställning. Runt 45 timmar i veckan kan dock anses vara en rimlig fördelning av arbetstiden om man slår ut årsarbetstiden och räknar in ferieperioden.

Bilden av att lärarna har en hög arbetsbelastning ges även stöd i en rapport från 2013 som Lärarförbundet har tagit fram och som bygger på uppgifter från 38 000 grundskolelärare.<sup>118</sup> Lärarförbundet de framhåller att lärare ofta arbetar så mycket som 55 timmar i veckan. Rapporten visar att lärare lägger ner omkring 35 timmar i veckan på de arbetsuppgifter som redovisas i tabell 3.2. När det gäller fördelningen av tid mellan olika arbetsuppgifter är resultaten i Lärarförbundets rapport emellertid svåra att jämföra med Skolverkets uppgifter eftersom de är kategoriserade och mätta på ett annat sätt.

**Tabell 3.2** Den tid som en grundskollärare i genomsnitt lägger ner på olika arbetsuppgifter

| Uppgift   | Tid per vecka:       |
|---|----------------------|
| Undervisning i elevgrupp  | 21 tim 10 min        |
| Rastvärd  | 1 tim 50 min         |
| Elevhälsoarbete   | 1 tim 45 min         |
| Övriga möten med personal   | 3 tim 10 min         |
| Elevernas frånvaro/ledighet   | 50 min               |
| Övriga föräldrakontakter  | 1 tim 10 min         |
| Spilltid (förflyttningar, övrigt icke-kvalificerat arbete; ordna med inventarier, apparater etc.) | 4 tim 40 min         |
| <b>Totalt</b>   | <b>34 tim 35 min</b> |

Källa: Lärarförbundet.

<sup>118</sup> Lärarförbundet: *Låt lärare vara lärare. Perspektiv på arbetsbelastning*, 2013.

Utöver dessa timmar ska en lärare dessutom planera och efterarbete sina lektioner. Även andra arbetsuppgifter ska utföras, exempelvis utvecklingssamtal, hanteringen av nationella prov samt betygsättning och skriftliga omdömen som tar betydande tid i anspråk under vissa perioder av terminen. Lärarförbundet drar slutsatsen att om en grundskollärare ska hinna med alla dessa uppgifter så omfattar lärarnas arbetsvecka omkring 55 timmar.<sup>119</sup> När lärarna själva tillfrågades svarade majoriteten att de har knappt 5 timmar i veckan kvar till planering av undervisningen när alla andra arbetsuppgifter är inräknade. Nästan 90 procent av lärarna svarade att de hade svårt att hinna med att planera och efterarbete lektionerna och de tror också att kvaliteten på undervisningen skulle förbättras om de fick mer tid till att arbeta kring lektionerna.<sup>120</sup>

När det gäller lärarnas arbetssätt visar Skolverkets tidsanvändningsstudie att grundskollärare i centrala delar av sin yrkesutövning arbetar ensamma. Det gäller både planering och genomförande av undervisning samt bedömning och dokumentation.<sup>121</sup> Studien visar också att en stor del av lärarens för- och efterarbete sker i hemmet. Mellan 20 och 40 procent av arbetet med bedömning och dokumentation, planering av undervisning, samt reflektion och kompetensutveckling utför grundskollärare i hemmet.<sup>122</sup>

Andelen lärare som har övervägt att byta yrke har ökat under senare år. I Skolverkets attitydundersökning från 2012 framgår att över hälften av lärarna under det senaste året allvarligt har övervägt att byta yrke, nästan lika många har övervägt att byta arbetsplats. Eva Bejerots undersökning visar att hela 64 procent av lärarna 2012 hade övervägt att byta yrke. I jämförelse med tidigare år hade det skett en betydande ökning. Åren 2006 och 2009 var det en tredjedel som övervägde att byta yrke. De lärare som det senaste året allvarligt övervägt att byta yrke kände sig markant mer stressade och var även mer skeptiskt inställda till både skolledning och skolpolitiker än övriga lärare. Två av tre av dessa lärare tyckte att det var för mycket nytt och för stora förändringar i skolan.<sup>123</sup> Om man går ännu längre tillbaka i tid till 1992 visar undersökningen att det då var 41 procent av lärarna som övervägde att byta yrke.<sup>124</sup> Att siff-

<sup>119</sup> Lärarförbundet 2013, 7 f.

<sup>120</sup> Lärarförbundet 2013, 4 ff.

<sup>121</sup> Skolverket: *Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning, rapport 385*, 2013, 40 ff.

<sup>122</sup> Skolverket: *Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning, rapport 385*, 2013, 34.

<sup>123</sup> Skolverket: *Attityder till skolan 2012*, 2013, 35.

<sup>124</sup> Professioner i fokus: "Fakta om professioners arbetsvillkor", www.pifokus.se, 2013-11-01

rorna var så höga 1992 speglar förmodligen det missnöjde som många lärare kände inför kommunaliseringen av skolan. Uppgifterna från 2006 och 2009 indikerar att missnöjet minskade under några år, även om det inte heller under dessa år kan betraktas som lågt. Under det senaste året har missnöjet alltså åter ökat. I internationell jämförelse är Sverige ett av de länder där lärarna är minst nöjda med sitt yrkesval, både i jämförelse med de andra nordiska länderna och i jämförelse med EU/OECD.<sup>125</sup> I sammanhanget bör det dock nämnas att Skolverkets attitydundersökning 2012 också visade att nio av tio lärare trots allt kände att det oftast eller alltid tyckte att det kändes meningsfullt att gå till jobbet.<sup>126</sup>

Utifrån de undersökningar som finns är det tydligt att lärarna upplever att det har skett en försämring över tid när det gäller arbetsituation och arbetsbörda. Lärarna upplever i dag en mycket hög arbetsbelastning och det har skett en markant försämring sedan början av 1990-talet. Under samma period indikerar studier att lärarnas inflytande över det egna arbetet har minskat. Orsaker som har pekats ut till att lärarnas arbetsuppgifter har ökat över tid är fler uppgifter kopplade till dokumentation och till uppföljning och utvärdering av elevernas kunskapsutveckling, alltså uppgifter som tillkommit främst till följd av statliga initiativ och reformer.<sup>127</sup>

### 3.5.4 Administration och dokumentation

Regeringen har nyligen tillsatt en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet med uppdraget att kartlägga lärarnas samlade administrativa börda och att se över hur det administrativa arbetet kan förenklas. Arbetsgruppen har lämnat två delrapporter (Ds 2013:23 och Ds 2013:50) som hittills har föranlett en proposition, som antagits av riksdagen, om minskade krav på dokumentation. Vidare förslag är under beredning inom Regeringskansliet.

På basis av en kartläggning av de rapporter som berör lärarnas arbetsuppgifter från det senaste årtiondet drar arbetsgruppen slutsatsen att lärarens arbetsuppgifter har ökat över tid. Ökningen handlar bland annat om fler uppgifter kopplade till dokumentation samt till uppföljning och utvärdering av elevernas kunskapsutveck-

<sup>125</sup> Skolverket: *Skolverkets lägesbedömning 2013, rapport 387*, 2013.

<sup>126</sup> Skolverket: *Attityder till skolan 2012*, 2013, 35.

<sup>127</sup> Departementsserien: *Tid för undervisning - lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner*, Ds 2013:23, 99.

ling.<sup>128</sup> Krav på dokumentation ställs från olika håll: myndigheter, arbetsgivare, elever och föräldrar. Skolinspektionens tillsyn och skolornas förberedelser inför tillsynen ger ökade dokumentationskrav liksom Skolverkets allmänna råd. Den nya skollagen ställer också högre krav på dokumentation än tidigare. Utöver de nationella kraven ställs ibland ytterligare krav på dokumentation från skolans huvudman och rektor.<sup>129</sup>

Vid de skolbesök som den nämnda arbetsgruppen genomfört har lärarna själva tillfrågats om hur de upplever sin arbetssituation. I dessa samtal framgår att lärarna anser att arbetsuppgifterna är många och att de har blivit fler över tid. I detta avseende är lärare och skolledarna eniga. Lärarna bedömer att de har fått mindre tid att undervisa och tillbringa tillsammans med eleverna. De arbetsuppgifter som lärarna anser tar tid från undervisningen är följande uppgifter: skriftliga individuella utvecklingsplaner, åtgärdsprogram, lokala pedagogiska planeringar, arbetet med nationella prov, frånvarohantering, ledighetsansökningar, skriftliga kontakter med föräldrar, utredningar av elever, pedagogiska kartläggningar, särskilda elevärenden, arbete med kränkande behandling, incidentrapportering, åtgärdstrappan vid störningar av undervisningen, protokoll, mentorsloggar och avhopp och byten. Enligt lärarna handlade arbetet tidigare mest om undervisning medan arbetet numera mycket handlar om dokumentation, uppföljning, möten och upprättandet av planer samt om att ge föräldrarna skriftlig information.<sup>130</sup>

Lärarna lyfter särskilt fram vissa orsaker till de ökade dokumentationskraven. För det första framhålls det stora antalet reformer som har genomförts på skolområdet. För det andra menar lärarna att kontrollen över dem har ökat från såväl rektor och huvudmän som från staten. I sammanhanget omnämns även de ökade krav som föräldrarna ställer. Den ökade kontrollen ställer krav på dokumentation och lärarna framhåller att de tenderar att dokumentera för att "hålla ryggen fri" och inte för att i första hand stödja elevernas utveckling. Dessutom nämns den nya skollagens möjligheter till överklagan i olika avseenden och Skolinspektionens tillsyn som bidragande faktorer till de ökade dokumentationskraven.<sup>131</sup>

Arbetsgruppen kommer till slutsatsen att en enskild faktor som varit betungande för lärarna är de skriftliga individuella utveck-

<sup>128</sup> Departementsserien: Ds 2013:23, 99.

<sup>129</sup> Departementsserien: Ds 2013:23, 64.

<sup>130</sup> Departementsserien: Ds 2013:23, 69 f.

<sup>131</sup> Departementsserien: Ds 2013:23, 70.

lingsplanerna. I Skolverkets rapport från 2010 framgår att nio av tio lärare anser att de saknar nödvändig tid för arbetet med de individuella utvecklingsplanerna och de skriftliga omdömena. Lärarna är dessutom tveksamma till om utvecklingsplanerna och omdömena bidrar till utvecklingsmöjligheter för elever som behöver extra stöd eller extra utmaningar.<sup>132</sup> I Skolinspektionens kvalitetsgranskning från 2010 av skolors uppföljning och utvärdering framkom att rektorerna och lärarna på flera skolor tyckte att dokumentationen innebar ett merarbete för dem och att den tog tid från annat pedagogiskt arbete.<sup>133</sup> I en undersökning som Lärarnas Riksförbund genomfört år 2010 som grundar sig på intervjuer med drygt 1 000 grundskollärare framgår att den genomsnittlige läraren skriver 140 omdömen per termin och lägger ner cirka 35 timmar på att skriva omdömen.<sup>134</sup>

I arbetsgruppens delbetänkande framgår att de krav som ställs i regleringen av utvecklingsplanerna med tiden blivit alltmer krävande. Utvecklingssamtal infördes i grundskoleförordningen 1995. Samtalen skulle hållas en gång per termin med eleven och elevens vårdnadshavare och följa upp elevernas kunskapsutveckling och sociala utveckling. År 2003 ändrades förordningen genom att ett nytt stycke lades till som fastslog att informationen som gavs vid utvecklingssamtalet skulle grundas på en utvärdering i relation till målen i läroplanerna och kursplanerna. Dessutom skulle informationen tydliggöra vilka insatser som behövdes för att eleven skulle nå målen. I januari 2006 infördes krav på skriftliga individuella utvecklingsplaner i grundskoleförordningen. Bakgrunden var att informationen till eleverna och föräldrarna om elevernas studieutveckling behövde göras tydligare. År 2008 gjordes ytterligare förändringar i grundskoleförordningen som innebar att utvecklingsplanerna blev mer omfattande. Planerna fick en ny utformning som innebar att de inte enbart skulle vara framåtsyftande utan även innehålla betygslänkande omdömen om elevernas kunskapsutveckling i varje ämne. Motivet till förändringen var liksom vid tidigare författningsändringar elevernas och i synnerhet föräldrarnas rätt till tydlig information.<sup>135</sup>

<sup>132</sup> Harald Thuen: "Skolen - et liberalistisk prosjekt? 1860-2010", *Norsk Pedagogisk Tidsskrift* 2010.

<sup>133</sup> Skolverket: *Skriftliga omdömen i grundskolans individuella utvecklingsplaner – En uppföljning och utvärdering av skolornas arbete ett år efter reformen*, rapport 340, 2010.

<sup>134</sup> Lärarnas Riksförbund: *Låt inte lärarna betala reformerna!*, 2010.

<sup>135</sup> Departementsserien: Ds 2013:23, 81 f.

Regeringen har reagerat på larmrapporterna om lärarnas administrativa bördor och i en proposition som nyligen har antagits av riksdagen föreslog regeringen minskade krav på dokumentation i skolan. Förslaget innebar att kravet på skriftliga individuella utvecklingsplaner i årskurs 6–9 togs bort under hösten 2013. I årskurs 1–5 kvarstår kravet på individuella utvecklingsplaner men begränsas till att genomföras en gång per läsår och inte en gång per termin som tidigare.<sup>136</sup> Eftersom fler nationella prov införs och betyg numera ges redan i årskurs 6 anses dessa underlag vara tillräckliga för att ge information om elevers kunskapsnivåer/resultat i de senare årskurserna.

Utifrån de empiriska underlag som finns kan man dra slutsatsen att lärarnas administration och dokumentation har ökat under senare år men också att regeringen synes medveten om de problem detta medfört och också vidtagit åtgärder för att minska dem.

### 3.5.5 Sammanfattning: Lärarnas arbetsvillkor och arbetsuppgifter

En rad förändringar har skett sedan början av 1990-talet som har påverkat lärarnas arbetsvillkor och uppgifter. Flera av dessa förändringar kan indirekt kopplas till kommunaliseringen då de framför allt har att göra med den förändrade styrningen av skolan, där decentraliseringen varit intimt sammanlänkat med mål- och resultatstyrningen.

För det första har omvälvande förändringar skett vad gäller regleringen av lärarnas arbetstid och övriga villkor för lärartjänsterna. Förändringen av arbetstiden påbörjades i och med det avtal som tecknades vid kommunaliseringen och genomfördes fullt ut i mitten av 1990-talet. Arbetstidsregleringen hänger ihop med det förändrade huvudmannskapet så tillvida att kommunen som huvudman för all skolverksamhet hade både pedagogiska och personaladministrativa vinster att göra på att i högre grad kunna styra över lärarnas arbetstid. För lärarna har arbetstidsregleringen inneburit att den tid som de själva disponerar har begränsats. Förhoppningen att arbetstidsregleringen skulle medföra ett ökat kollegialt samarbete tycks inte ha infriats. I Skolverkets undersökning framgår att lärarna fortfarande till stor del arbetar ensamma trots att

<sup>136</sup> Proposition 2012/13:195 *Minskade krav på dokumentation i skolan*; Utbildningsutskottets betänkande 2013/14:UbU5; Riksdagsskrivelse 2013/14:19.

deras arbetstid i högre grad än tidigare är reglerad och förlagt till arbetsplatsen. Ambitioner att genom kommunaliseringen förändra lärarnas arbetssätt och främja mer samarbete har inte lyckats.

I början av 1990-talet togs också andra regleringar av läraryrket bort eller luckrades upp. Regleringarna hade fungerat som yttre ramar för lärarprofessionen. Bland annat meritvärderingssystemet, behörighetsreglerna och lönesättningen avreglerades. Dessa förändringar har sammantaget gett arbetsgivaren friare händer både över anställning av lärare och över hur deras arbetstid ska disponeras. Dessutom ökade chefsnärvaron i skolorna markant till följd av att en begränsning infördes i hur stor enhet en rektor kunde ansvara över.

För det andra har den förändrade styrningen av skolan från detaljstyrning till mål- och resultatstyrning också inneburit att lärarnas arbetsuppgifter har förändrats. De läroplaner och betygssystem som infördes i linje med den nya styrmodellen under 1990-talet lade stort ansvar på lärarna som fick betydande inflytande både över hur målen och betygskriterierna skulle tolkas. Det nya systemet var emellertid extern initierat från statligt håll och implementeringen var behäftat med flera svårigheter. Lärarna hade inte beredskap och de gavs varken tid eller fortbildning att hantera det nya systemet eller det ökade inflytandet. I praktiken fick de enskilda lärarna och lärarprofessionen därför svårt att hantera den nya situationen av ökat handlingsutrymme. Decentraliseringen ledde också till stora lokala skillnader som inte bara handlade om innehåll utan också om kvalitet. Svårigheterna föranledde en tydligare reglering av kunskapsmål och resultatkrav från statens sida som påbörjades under andra hälften av 2000-talet, i strävan att tydligare fokusera på elevernas kunskapsutveckling och på resultatuppföljning. De omfattanden individuella utvecklingsplanerna och den ökade mängden nationella prov kan ses som ett led i detta arbete. Den tydligare regleringens baksida är att lärarnas inflytande minskar vilket riskerar att få negativa konsekvenser för undervisning och bedömning. Man kan säga att utifrånstyrningen har ökat och att den interna styrningen som legat på professionen, har begränsats.

Parallellt med dessa förändringar har lärarnas arbetsbörda ökat markant. Studier visar på en betydande försämring i hur lärarna upplever sin arbetssituation i dag, i jämförelse med början av 1990-talet. Allt fler lärare i dag upplever att de har för mycket att göra och att de har för många arbetsuppgifter. Undersökningar från början av 2000-talet indikerar att lärarna redan då upplevde att



arbetsbördan hade ökat. Samtidigt som arbetsbördan har ökat, upplever lärarna att deras inflytande över det egna arbetet har minskat. En tydlig försämring kan noteras mellan början av 1990-talet och i dag. De faktorer som pekas ut som orsaker till lärarnas försämrade arbetssituation är att lärarna tvingas lägga allt mer tid på dokumentation och på uppföljning och utvärdering av elevernas kunskapsutveckling. Lärarna får därmed allt mindre tid att lägga ner på undervisningen.

### 3.6 Läraryrkets status

Ett yrkes status handlar i hög grad om hur yrket uppfattas i det omgivande samhället. Detta är i sin tur en konsekvens av flera olika förhållanden, exempelvis exklusivitet, arbetsvillkor och samhällsfunktion. När det gäller läraryrket är det även avhängigt hur väl skolan lyckas med sitt uppdrag. I det här avsnittet kommer olika aspekter av läraryrkets status att analyseras. Antalet lektorer som anställs i skolan, andelen obehöriga lärare och lärarnas löneutveckling kan ses som indikatorer på hur läraryrket värderas och prioriteras av huvudmännen. Dessa aspekter är med andra ord direkt relaterade till kommunaliseringen, eftersom de är kommunens ansvar i egenskap av arbetsgivare. På senare år har även andelen enskilda huvudmän ökat till följd av friskolereformen, vilket förstås lägger visst ansvar på de enskilda huvudmännen. När det gäller de andra aspekterna av läraryrkets status som kommer att belysas, så som läraryrkets anseende i samhället och söktrycket till lärarutbildningen, ger de snarare uttryck för hur läraryrket värderas i samhället i stort. I dessa faktorer kan huvudmännen inte direkt hållas ansvariga. Ett minskat anseende och söktryck kan emellertid vara konsekvenser av den förändrade styrningen av skolan- och därmed indirekt vara kopplade till kommunaliseringen. När det gäller antalet sökande till lärarutbildningen ser vi dock en tendens till ett ökat intresse under de senaste åren.

Samtliga aspekter som berörs i kapitlet hänger rimligen ihop. Det är också troligt att läraryrkets anseende i hög grad beror på lärarnas arbetssituation och arbetsbörda. Undersökningar har visat att arbetsmiljö och möjligheten att utvecklas i ett yrke är betydelsefulla faktorer för ungdomars yrkesval.<sup>137</sup>

<sup>137</sup> Lärarnas Riksförbund: *Allt annat än lärare! – 1000 gymnasieelever om sina drömyrken och sina kommande utbildningsval*, 2012.

### 3.6.1 Antalet lektorer

Det har varit ett uttalat politiskt mål under de senaste lärarutbildningsreformerna att få fler lärare att forska. Tanken är både att göra yrket mer attraktivt, att öka kompetensen i skolorna och att få fram mer forskning om skolan utifrån ett lärarperspektiv. Hur många lektorer, det vill säga lärare med forskarutbildning, som finns anställda i gymnasieskolan kan ses som ett mått på vilken status läraryrket har bland forskarutbildade personer, men det säger också något om hur staten och huvudmännen för skolan värderar lärares specifika forskarkompetens.

I början av 1990-talet fanns ett starkt politiskt stöd över parti-gränserna för att bibehålla lektorerna i gymnasieskolan efter kommunaliseringen, eftersom de ansågs vara en viktig resurs.<sup>138</sup> I och med kommunaliseringen blev det kommunerna som fick bestämma vilken typ av anställningar som de skulle ha ute i skolorna. Den kompensation som kommunerna fick från staten för lektorslönerna, som var högre än andra lärarlöner, upphörde. Statsbidraget har därefter betalats ut som en schablon. Detta har lett till att många kommuner har avstått från att anställa lektorer.<sup>139</sup>

Figur 3.4 Antalet tjänstgörande lektorer enligt befattningskod



Källa: Skolverket.

<sup>138</sup> Hans Albin Larsson: *Mot bättre vetande. En svensk skolhistoria*. Stockholm: SNS förlag 2011, 128 f.

<sup>139</sup> Larsson 2011, 128.

Under perioden har antalet lektorer minskat drastiskt från drygt 800 till 120–130. Enligt Skolverket är det troligt att mycket få eller ingen nyanställdes med befattningskoden ”lektor” under denna tidsperiod. Statistiken följer alltså en anställningskategori som successivt fasades ut. Läsåret 2011/12 fanns det sammanlagt endast 130 lektorer i gymnasieskolan. Av olika skäl finns det alltså mycket få lektorer i dagens gymnasieskolor. Det kan emellertid finnas disputerade lärare som inte har befattningen lektor.

Regeringen har nyligen beslutat att genom en särskild satsning stimulera skolhuvudmän att inrätta karriärsteg för särskilt yrkeskickliga lärare. Tjänstebeteckningen lektor har återinförts som ett led i satsningen. Lärare som har genomfört forskarutbildning och minst avlagt licentiatexamen kan från och med i år anställas som lektorer och får då minst 10 000 kronor högre lön/ månad, än lönen för samma kategori lärare som inte är lektor. Satsningen finansieras med för ändamålet specialdestinerade statsbidrag. Ytterligare en karriärtjänst infördes i samband med satsningen för dokumenterat skickliga lärare. De kan anställas som förstelärare och får då ett lönepåslag med minst 5 000 kronor.<sup>140</sup>

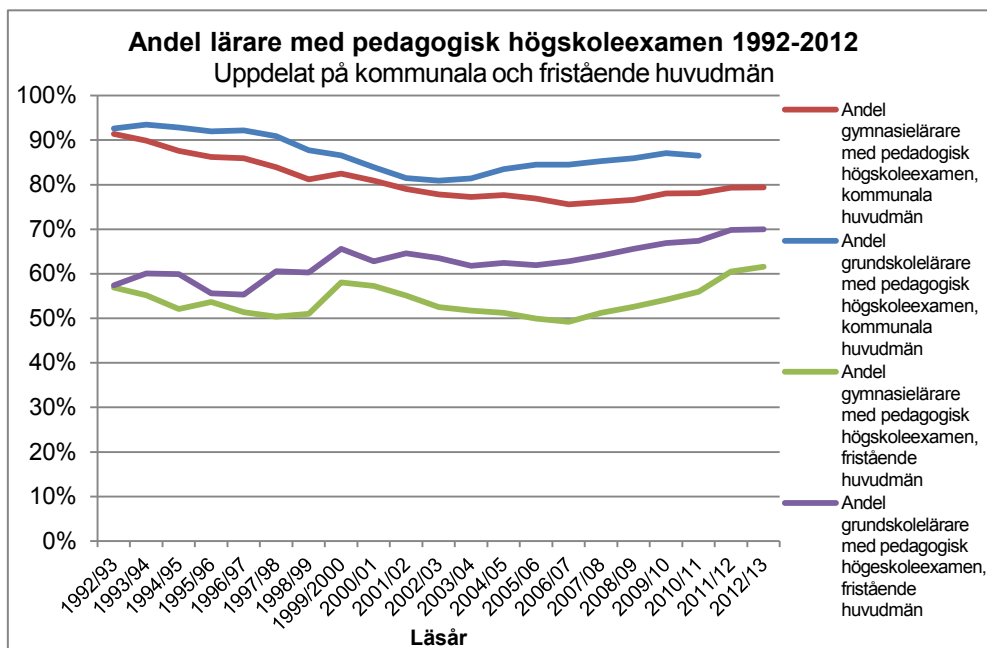
### 3.6.2 Andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen

Att anställa lärare som har genomgått lärarutbildning är viktigt för en bra undervisning och skolverksamhet. Andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen kan ses som ett mått på hur arbetsgivare värderar lärares specifika kompetens. I det enskilda fallen finns det ofta en rimlig anledning till att en obehörig lärare anställs, exempelvis lärarbrist. När många lärare utan lärarexamen anställs innebär det på ett aggregerat plan emellertid en indirekt nedvärdering av lärarprofessionen. I diagrammet nedan visas andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen mellan 1992 och 2012.

---

<sup>140</sup> Proposition 2012/2013:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.*; Förordning 2013:70 om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

Figur 3.5 Andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen 1992–2012



Källa: Skolverket.

Diagrammet visar för det första att andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen<sup>141</sup> under hela perioden är betydligt lägre i de fristående skolorna än i de kommunala skolorna. Av diagrammet framgår även att andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen sjönk kraftigt i de kommunala skolorna under 1990-talet och början av 2000-talet. I synnerhet gäller det för gymnasielärare där drygt 90 procent hade en sådan examen läsåret 1992/93 medan andelen låg på drygt 75 procent 2006/2007. Därefter har utvecklingen vänt och andelen gymnasielärare med pedagogisk högskoleexamen ligger i dag kring 80 procent, alltså en förbättring men fortfarande betydligt lägre än i början av 1990-talet. Utvecklingen är mindre markerad inom grundskolan där andelen sjönk från 92–93 procent i början av 1990-talet till runt 80 procent i början av 2000-talet. Därefter har andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen åter ökat till drygt

<sup>141</sup> Här används den definition som används i SCB:s utbildningsregister och den officiella statistiken inom skolväsendet som Skolverket ansvarar för. I och med regeringens beslut att införa en legitimation för lärare och förskollärare som fattades i mars 2011 får begreppet "behörig lärare" eller "behörig förskollärare" en annan innebörd i statistiken.

85 procent i slutet av perioden. Nedgången sammanfaller också i hög grad med en period då antalet tjänstgörande lärare ökade betydligt. I de fristående skolorna har andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen ökat under senare år men ligger alltså fortfarande betydligt lägre än i de kommunala skolorna. Den totala andelen lärare anställda i fristående skolor har under perioden ökat från några få procent till 13 procent i grundskolan och 24 procent i gymnasieskolan år 2012/2013.

I diagrammet ovan framgår endast om lärarna har en pedagogisk högskoleexamen och alltså inte om lärarexamen avser den skolform inom vilken läraren arbetar, inte heller om den avser de ämnen som läraren undervisar i. I en rapport som Skolverket nyligen har tagit fram har de undersökt ämnes- och årskursbehörigheten i den lärarutbildade delen av lärarkåren på högstadiet och gymnasiet 2011/2012.<sup>142</sup> Resultaten framgår av tabellerna nedan som har sammanställts av Lärarnas tidning.<sup>143</sup>

**Tabell 3.3** Andel lärare med pedagogisk högskoleexamen årskurs 7–9 efter undervisningsämne

| Ämne                   | Tillräcklig utbildning i ämnet | Har utbildning i ämnet men ej tillräcklig | Ingen utbildning i ämnet |
|------------------------|--------------------------------|---|--------------------------|
| Bild                   | 21                             | 4   | 75                       |
| Engelska               | 53                             | 10  | 38                       |
| Fysik                  | 13                             | 37  | 50                       |
| Matematik              | 49                             | 17  | 34                       |
| Moderna språk, franska | 44                             | 2   | 76                       |
| Samhällskunskap        | 15                             | 26  | 58                       |
| Svenska                | 49                             | 20  | 31                       |

*Källa:* Skolverket.

<sup>142</sup> Skolverket: *Beskrivande data 2012. Förskola, skola och vuxenutbildning, rapport 383*, 2013.

<sup>143</sup> Lärarnas tidning: "Andelen obehöriga lärare lika stor i dag som 2007", [www.lararnasnyheter.se](http://www.lararnasnyheter.se), 2013-04-03

**Tabell 3.4** Andel ämneslärare med pedagogisk högskoleexamen i gymnasieskolan efter undervisningsämne

| Ämne                   | Tillräcklig utbildning i ämnet | Har utbildning i ämnet men ej tillräcklig | Ingen utbildning i ämnet |
|------------------------|--------------------------------|---|--------------------------|
| Engelska               | 47                             | 25  | 27                       |
| Fysik                  | 38                             | 35  | 27                       |
| Matematik              | 37                             | 32  | 31                       |
| Moderna språk, franska | 24                             | 22  | 54                       |
| Samhällskunskap        | 42                             | 23  | 35                       |
| Svenska                | 43                             | 34  | 23                       |
| Teknik                 | 9                              | 14  | 77                       |

Källa: Skolverket.

Av den första tabellen framgår att ungefär hälften av de lärare som undervisar i svenska, engelska och matematik i årskurs 7–9 har tillräcklig utbildning i ämnet. Av samhällskunskapslärarna och fysiklärarna är bara runt 15 procent fullt ämnesbehöriga. På gymnasieskolan är det mellan 30–50 procent av lärarna som har tillräcklig utbildning i engelska, fysik, matematik, samhällskunskap och svenska. I teknik har endast 9 procent av lärarna full ämnesbehörighet.

Sammantaget är det ungefär hälften av de lärarutbildade lärarna i årskurs 7–9 som har viss utbildning i det ämne de undervisar i. På gymnasiet är motsvarande andel 63 procent. Här kan dock noteras att en hög andel av lärarna alltså inte har någon ämnesbehörighet alls för de ämnen de undervisar i.

Statskontoret gjorde en liknande granskning år 2007 och resultaten av den rapporten gav i stort sett samma bild. Hälften av undervisningen i grundskolan bedrevs av lärare som hade både svensk lärarexamen med inriktning mot skolformen och årskursen där de undervisar och tillräcklig utbildning i undervisningsämnet. Motsvarande siffra i gymnasieskolan var en tredjedel.<sup>144</sup>

Uppgifter som möjliggör jämförelser över tid saknas.

Det kan dock konstateras att uppluckringen av behörighetsregler som skedde i början av 1990-talet (se avsnitt 3.5.1) sannolikt har bidragit till att andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen har minskat samt till den höga andelen lärare som undervisar i ämnen de inte har ämnesbehörighet i. I och med 2011 års reform om lärar-

<sup>144</sup> Statskontoret: *Lärares utbildning och undervisning i skolan. Kartläggning och analys, 2007:8.*

legitimation<sup>145</sup> infördes ånyo tydliga bestämmelser dels om att det krävs en lärar- eller förskollärarexamen för att kunna få legitimation samt om vad som krävs för att undervisa elever i olika skolformer, årskurser och ämnen eller ämnesområden.

### 3.6.3 Lärarnas löneutveckling

Lönenivån för en yrkesgrupp kan sägas vara ett uttryck för hur yrket värderas. Löneutvecklingen över tid är därmed ett mått som kan användas för att jämföra hur läraryrkets status har förändrats över tid i förhållande till andra yrken. Nedan kommer lärarlöner också att jämföras mellan olika länder för att få en uppfattning om läraryrkets status i olika länder.

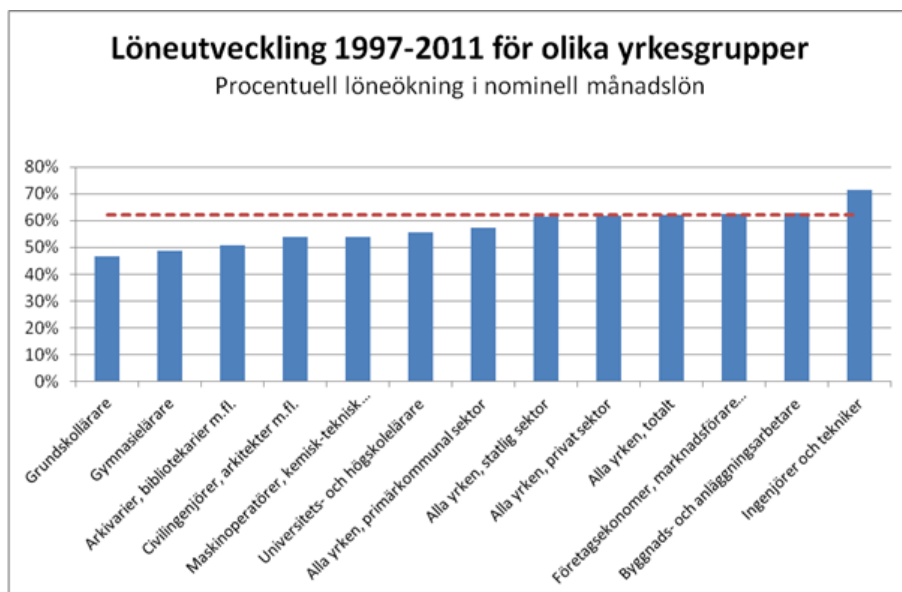
Rapporter från de båda lärarfackförbunden indikerar att lärarlönerna började sjunka redan under 1980-talet i förhållande till andra grupper på arbetsmarknaden.<sup>146</sup> På grund av ändringar i lönestatistiken är det svårt att ta fram exakta uppgifter på hur lärarnas löner har utvecklats över en längre tidsperiod. Från mitten av 1990-talet finns emellertid goda möjligheter till jämförande analyser över tid som visar att reallöneökningen för lärare har varit betydligt sämre än för andra grupper. Detta framgår av figur 3.6. nedan. Det röda strecket markerar den genomsnittliga löneutvecklingen för alla yrken.

---

<sup>145</sup> Proposition 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare*; Utbildningsutskottets betänkande 2010/11:UbU5; Riksdagsskrivelse 2010/11:171.

<sup>146</sup> Lärarnas Riksförbund: *Läraryrkets attraktionskraft på fallrepet - Vad händer när lönen anpassas till att bara vara en kostnadspost?*, 2012; Lärarförbundet: *Lärarlöner igår, idag och imorgon. Perspektiv på lärarlöner, del 7* 2011.

Figur 3.6 Lärares löneutveckling i jämförelse med andra yrkesgrupper



Källa: SCB (uppgiftslämnare: Medlingsinstitutet).

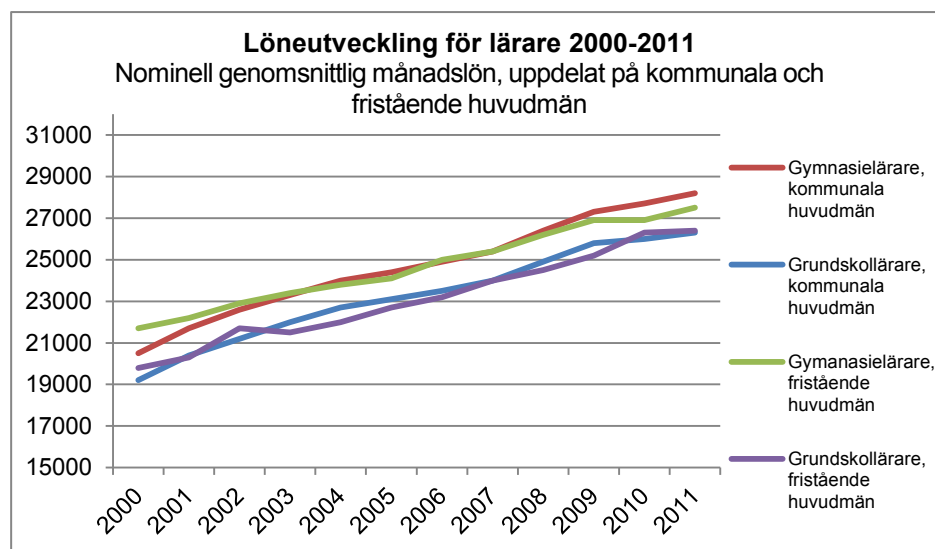
Lärarnas löneutveckling har varit betydligt sämre både i förhållande till genomsnittet i samtliga sektorer (markerat med röd linje) och i förhållande till jämförbara yrken.<sup>147</sup> Av diagrammet framgår även att kommunerna har nedprioriterat lärarna i förhållande till andra kommunala grupper som haft en bättre löneutveckling. I jämförelse med alla yrken i primärkommunalsektor har lärarna haft en sämre löneutveckling.<sup>148</sup>

<sup>147</sup> Det bör noteras att genomsnittslönerna inom olika sektorer och på hela arbetsmarknaden har ökat mer än lönerna för de enskilda grupperna. Detta beror på att arbetskraftens sammansättning har förändrats, till exempel har utbildningsnivån höjts. Det gör att för en grupp som lärare, där utbildningsnivån har varit konstant, kommer förändringen relativt genomsnittslönerna oftast vara svag. Hur stor denna effekt är har vi dock inte räknat på.

<sup>148</sup> På grund av ofullständig statistik för år 2012 har vi inte tagit med det året i jämförelsen. Uppgifter från fackförbunden tyder dock på att lärarna fick en god löneutveckling i den senaste avtalsrörelsen.



**Figur 3.7** Lärares löneutveckling uppdelade på kommunala och fristående huvudmän

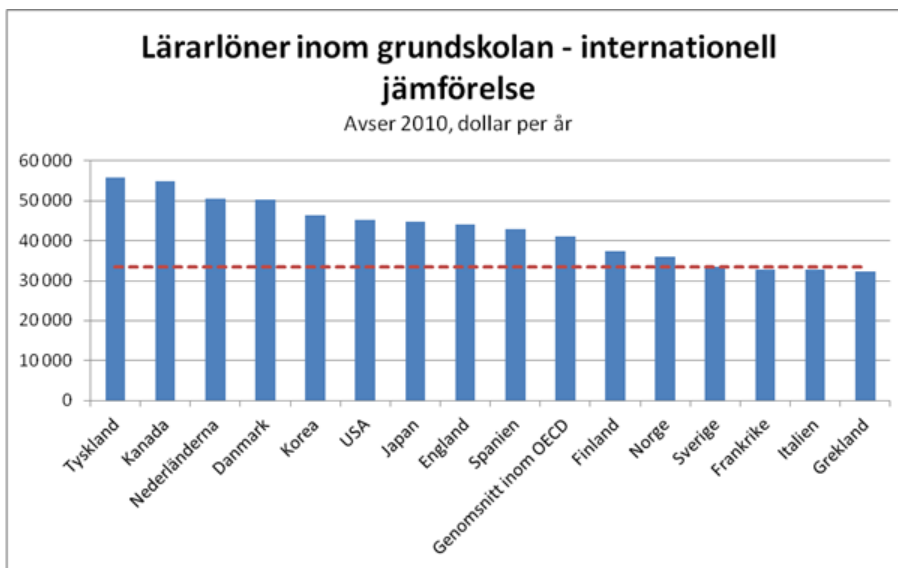


Källa: SCB (uppgiftslämnare: Medlingsinstitutet).

Från år 2000 finns statistik som möjliggör en uppdelning mellan kommunala och fristående huvudmän. I diagrammet ovan framgår lärarnas löneutveckling inom grund- respektive gymnasieskola för respektive huvudman. Det finns vissa skillnader mellan grupperna. Bland annat kan noteras att lönerna var högre hos fristående huvudmän i periodens början, och lägre i periodens slut. Under samma period har andelen lärare anställda av fristående huvudmän ökat. Sammantaget är skillnaderna mellan huvudmän så pass små och andelen lärare anställda av fristående huvudmän så liten, att dessa skillnader har en marginell påverkan på den generella trenden. Med andra ord har lärare generellt sett haft en sämre löneutveckling än andra jämförbara grupper och än andra kommunalanställda. De kommunala huvudmännen bär, tillsammans med de fristående huvudmännen ansvaret för detta.

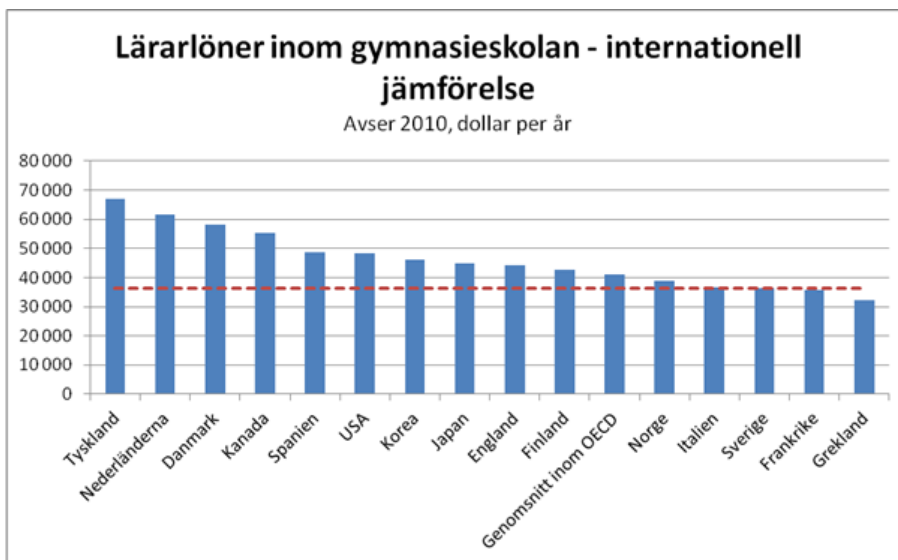
Också i ett internationellt perspektiv har svenska lärare en relativt låg lön, både på grundskolan och på gymnasieskolan.

Figur 3.8 Lärarlöner inom grundskolan i internationell jämförelse



Källa: OECD, Education at a Glance 2012. Lönerna redovisas i USA dollar och är justerade för relativ köpkraft i de olika länderna (PPP).

Figur 3.9 Lärarlöner inom gymnasieskolan i internationell jämförelse



Källa: OECD, Education at a Glance 2012. Lönerna redovisas i dollar och är justerade för relativ köpkraft i de olika länderna (PPP).

Av dessa båda diagram framgår tydligt att de svenska lärarlönerna (markerat med det röda strecket) ligger lågt också i förhållande till många andra industriländer och även OECD i genomsnitt. Det är bara i ett fåtal länder som ingår i jämförelsen till exempel Frankrike och Grekland, där lärarlönerna är lägre än i Sverige.

### 3.6.4 Lärarkets anseende

Det anseende som ett yrke har i det omgivande samhället är ett betydelsefullt mått på yrkesgruppens status. Dessutom är det betydelsefullt för att förstå yrkesgruppens möjligheter till professionell yrkesutövning. Det finns ett antal studier som belyser frågan om hur läraryrket uppfattas i samhället på senare år. Samtliga studier visar att läraryrket värderas ganska lågt i förhållande till andra yrken. Ylva Ulfsson Eriksson har i sin avhandling *Yrke, Status & Genus* från 2006 undersökt uppfattningar om ett antal olika yrkens status. I en enkätundersökning fick nästan 2 000 personer i olika åldrar svara på frågor om hur de såg på olika yrken. Svarspersonerna fick sätta poäng på hur de ansåg att olika yrken värderas i samhället vad gällde status. Här framgick att gymnasielärare av 100 yrken rangordnades som nummer 44 (följt av kock och sjukgymnast) och grundskollärare som nr 52 (följt av reseledare och akupunktör). I toppen återfanns yrkeskategorierna ambassadör, läkare, domare och professor och i botten städerska, gatuköksbiträde och diskare.<sup>149</sup>

Läraryrket presenterade 2011 en rapport som byggde på 855 intervjuer med föräldrar till barn i grund- och/eller gymnasieskolan om deras barns yrkesval. Av rapporten framgick att de yrken som de flesta kunde tänka sig att rekommendera sitt barn var civilingenjör (25 procent), advokat (16 procent) och läkare (13 procent). Endast 5 procent kunde tänka sig att rekommendera sina barn att söka sig till läraryrket. Majoriteten av föräldrarna tyckte att läraryrket hade låg status (cirka 70 procent) och majoriteten av svarspersonerna ansåg dessutom att läraryrkets status hade minskat jämfört med för 10 år sedan.<sup>150</sup>

Lärarnas Riksförbund genomförde 2012 en undersökning med 1 000 gymnasieelever om deras framtida yrkesval. Undersökningen visade att var fjärde elev som tänkte söka sig vidare till högskola

<sup>149</sup> Ylva Ulfsson Eriksson: *Yrke, Status & Genus. En sociologisk studie om yrken på en segregerad arbetsmarknad*. Göteborg: Göteborgs universitet 2006, 74.

<sup>150</sup> Läraryrket: *Föräldrars attityder till skolan 2011*, 2011.

och universitet hade övervägt att söka lärarutbildningen, men endast tre procent av dessa elever trodde att de skulle komma att göra det. Skälen till att eleverna valde bort lärarutbildningen och läraryrket var att de inte var lockade av yrket (44 procent), inte var intresserade av att undervisa (23 procent) och att lönen inte var tillräckligt hög (21 procent). Undersökningen var inte designad för att kunna besvara frågan om varför eleverna inte var lockade av yrket. Några av eleverna hade dock lämnat öppna svar i anslutning till frågan och här framgick bland annat att lärares arbetsmiljö ansågs vara stressig och stökig, att eleverna uppfattade att lärare inte fick uppskattning för sitt arbete och att flera blivit avrådade från att söka sig till yrket av någon de kände. Eleverna hade också fått svara på vilka aspekter de värderar högt när de skulle välja framtida yrke. För en stor majoritet (77 procent) var det viktigast att få ett yrke som de trivdes och utvecklades i. Hög lön och goda villkor kom på andra plats (29 procent). En slutsats man kan dra utifrån dessa uppgifter är att eleverna upplevde att de inte uppfattade läraryrket som ett yrke med vilket de skulle kunna trivas och utvecklas i.<sup>151</sup>

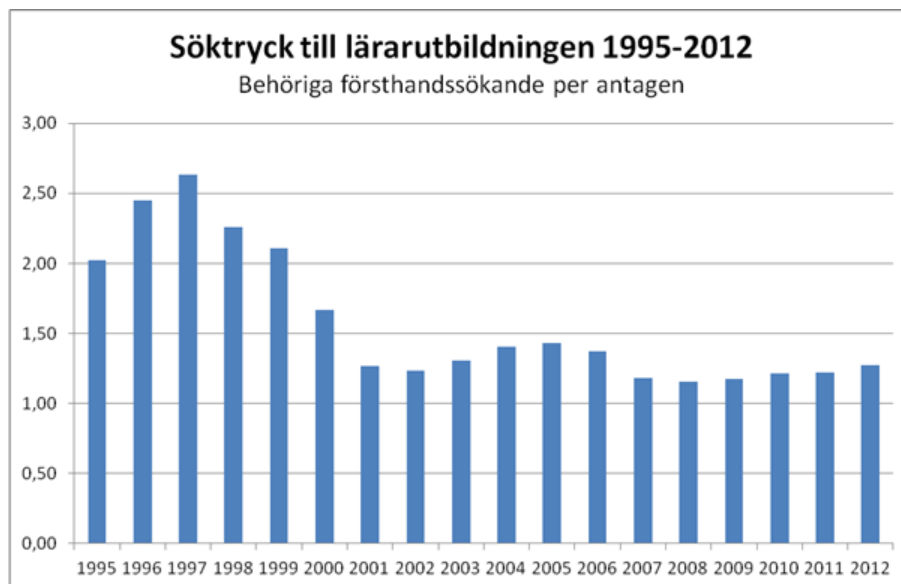
---

<sup>151</sup> Lärarnas Riksförbund: *Allt annat än lärare! - 1000 gymnasieelever om sina drömyrken och sina kommande utbildningsval*, 2012.

### 3.6.5 Söktrycket till lärarutbildningen

Söktrycket till lärarutbildningen är ett vanligt använt mått på hur attraktivt yrket anses vara i samhället.

**Figur 3.10** Behöriga förstahandssökande per antagen till yrkesexamensprogram inom pedagogik och lärarutbildning



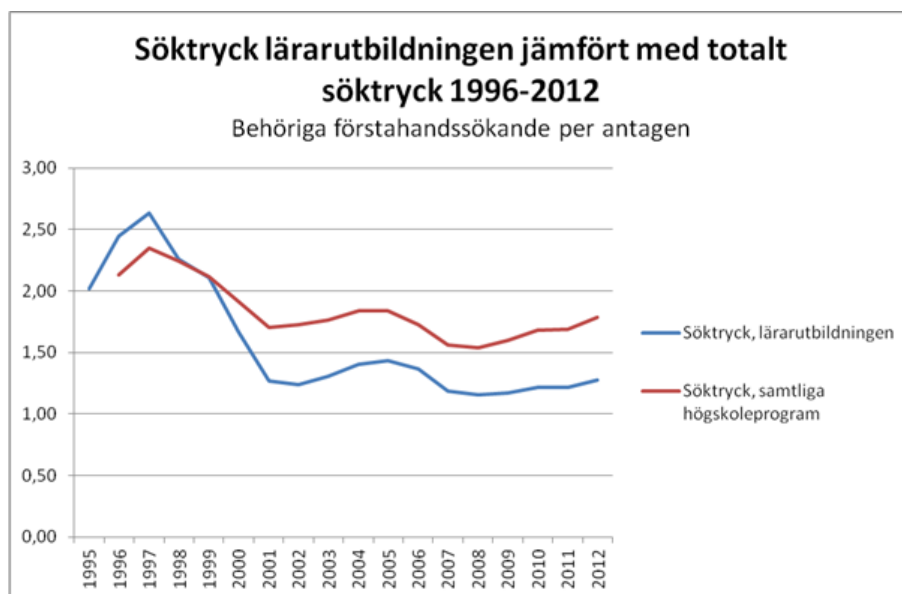
Källa: SCB.

Diagrammet visar att söktrycket på lärarutbildningen ökade något i mitten av 1990-talet, med en topp på cirka 2,6 sökande per antagen höstterminen 1997. Därefter föll söktrycket kraftigt mot slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. Förändringen bestod både i att antalet sökande minskade och att antalet platser utökades. År 1997 var det till exempel 21 484 förstahandssökande och 8 161 som antogs, medan det 2002 var 14 427 sökande och 11 661 som antogs. Söktrycket har sedan dess legat på en relativt låg nivå med omkring 1,2 till 1,4 sökande per antagen. Man bör alltså notera att utvecklingen styrs både av antalet antagna och av antalet sökande.

Som en jämförelse kan noteras att det i Finland, där lärarutbildningen är en av de mest populära högskoleutbildningarna, är så många som 10 sökanden per plats.<sup>152</sup>

<sup>152</sup> Sahlberg 2011, 73.

Figur 3.11 Söktryck lärarutbildningen jämfört med totalt söktryck 1996–2012



Källa: SCB.

I figur 3.11 ovan sätts söktrycket till lärarutbildningarna i ett sammanhang genom att det jämförs med hur lärarutbildningens söktryck har förhållit sig till söktrycket på högskolan i stort över tid. Här framgår tydligt att lärarutbildningen ligger klart under genomsnittet i söktryck sedan början av 2000-talet. Skiftet förefaller ha skett kring millennieskiftet då lärarutbildningen gick från att vara populärare än snittet till att ligga klart under. Uppgifter före 1995 som går att jämföra med dessa data finns inte tillgängliga eftersom förändringar gjorts i register och datasystem.

Antalet sökande till lärarprogrammet ökade höstterminen 2012 jämfört med 2011 från drygt 11 000 till nästan 14 000, eller med cirka 24 procent.<sup>153</sup> Eftersom antalet antagna också utökades under perioden gick söktrycket emellertid inte upp så mycket – bara med cirka 4–5 procent. Med andra ord verkar det som att utbildningen blivit klart mer populär att söka. Däremot har konkurrensen om platserna inte hårdnat särskilt mycket.

<sup>153</sup> Källa SCB.

Som alternativt mått på läraryrkets attraktionskraft kan man också hänvisa till genomsnittsbetyg eller högskoleprovspoäng för de antagna. Denna typ av uppgifter har forskargruppen för utbildningssociologi i Uppsala använt.<sup>154</sup> Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har också i ett par rapporter uppgifter redovisat om nyexaminerade lärares gymnasiebetyg och kognitiva förmåga över tid.<sup>155</sup> Generellt ger även dessa indikatorer en bild av att intresset för lärarutbildningen har minskat över tid och att färre högpresterande studenter söker sig till utbildningen. Genomsnittsbetygen för nyantagna till lärarprogrammen har sjunkit.

### 3.6.6 Sammanfattning: Läraryrkets status

I flera olika avseenden har läraryrkets status sjunkit sedan början av 1990-talet. Huvudmännen och då särskilt kommunerna i egenskap av att de utgör den största arbetsgivaren för lärarna, kan hållas ansvariga för vissa delar av denna utveckling, nämligen att antalet lektorer har minskat, att lärarlönerna inte har prioriterats och att antalet obehöriga lärare har ökat. Även om ett kärvt ekonomiskt läge och brist på behöriga lärare är legitima skäl till huvudmännens agerande, så kan tendenserna ändå ses som uttryck för att läraryrket har nedvärderats både av de kommunala huvudmännen och av de enskilda huvudmännen. Genom den dåliga löneutvecklingen för lärarna och den därigenom bristande attraktiviteten hos läraryrket har kommunerna också en del av ansvaret för den svaga rekryteringen till lärarutbildningen.

Orsaken till den sjunkande statusen är mångfasetterad och hänger ihop med läraryrkets villkor och förutsättningar i sin helhet. Tidigare i kapitlet har framkommit att lärarnas arbetsbörda har ökat markant sedan 1990-talet och att lärarnas inflytande på sitt arbete har minskat i en rad avseenden. Detta har sannolikt också betydelse för att färre vill utbilda sig till lärare och att yrket anses oattraktivt. Ytterligare en aspekt som bör beaktas är att befolkningens allmänna utbildningsnivå har stigit markant sedan 1980-talet. Läraryrkets exklusivitet har sjunkit i takt med att allt fler i samhället har en akademisk utbildning. Dessutom har sannolikt senare års skol-

<sup>154</sup> Emil Bertilsson, Mikael Börjesson och Donald Broady: *Männen flyr fältet. Könsmönster i rekryteringen till svenska lärarutbildningar 1977–2007. Redovisning av ett uppdrag för Högskoleverket*. Rapporter från Forskargruppen för utbildnings- och kultursociologi, Nr 47: 2009.

<sup>155</sup> IFAU: *Hur lärares förmågor påverkar elevernas studieresultat, rapport 2008:25*, 2008.

debatt haft negativ inverkan på yrkets status då skolan återkommande har fått utstå kritik för elevernas sjunkande studieresultat.

På senare tid har frågan om lärarprofessionen alltmer kommit att lyftas i debatten om lärarnas arbetsvillkor och status. Att stärka lärarprofessionen är en viktig del i arbetet för att lösa de problem som skolan står inför i dag. Bland annat har lärarlegitimation och karriärtjänster införts i syfte att stärka lärarprofessionen.<sup>156</sup>

### 3.7 Lärarorganisering

Av betydelse för lärarprofessionens möjligheter till inflytande över läraryrkets innehåll och villkor är att kåren har ett forum där de kan formulera och driva yrkesgemensamma frågor. Lärarnas fackföreningar kan fylla en sådan funktion.

Den totala organisationsgraden bland lärare är i Sverige hög, drygt 90 procent. I Sverige finns sedan början av 1990-talet två fackförbund som organiserar lärare; Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet. Dessförinnan fanns det tre förbund och längre tillbaka i tiden fler än så. Lärarnas riksförbund (LR) har nära 90 000 medlemmar och är en del av akademikernas centralorganisation (SACO). Förbundet tog sitt nuvarande namn 1964 och organiserar behöriga lärare samt studie- och yrkesvägledare. Historiskt har förbundet organiserat läroverkslärare men efter att enhetsskolan infördes har förbundet successivt öppnats upp för lärare också från grundskolans tidigare årskurser.<sup>157</sup> Fortfarande är flertalet av medlemmar dock lärare på grundskolans högre årskurser och på gymnasieskolan.

Det andra fackförbundet för lärare, Lärarförbundet, har runt 230 000 medlemmar och är en del av tjänstemännens centralorganisation (TCO). Lärarförbundet organiserar alla kategorier av lärare samt studie- och yrkesvägledare och skolledare. Traditionellt sett organiserar Lärarförbundet förskollärare och lärare som undervisar i de lägre årskurserna i grundskolan. Lärarförbundet har sina rötter i en rad olika organisationer för lärare till vilket de äldsta hör Sveriges Allmänna folkskolläraryrkesförening som bildades 1880. Under 1960-talet slogs ett femtontal fackläraryrkesförbund ihop i Svenska Fackläraryrkesförbundet (SFL) och folkskolans lärare enades i Sveriges Lärarförbund (SL) efter en tids splittring i olika konstellationer av bland

<sup>156</sup> Regeringskansliet: *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet, promemoria U2012/4904/S*; Proposition 2010/11:20.

<sup>157</sup> Lärarnas Riksförbunds webbplats [www.lr.se](http://www.lr.se) 2013-04-08.



annat manliga och kvinnliga folkskollärare. År 1991 gick dessa båda förbund samman och Lärarförbundet bildades som en gemensam organisation för samtliga lärarkategorier.<sup>158</sup>

Beslutet att bilda Lärarförbundet hade föregåtts av sjutton års rådslag och förhandlingar och inför beslutet om samgående mellan SL och SFL som fattades år 1988 fanns även diskussioner om att Lärarnas Riksförbund skulle ingå i den nya organisationen. Ledningen i Lärarnas Riksförbund förordade att också LR skulle ingå i den nya enade lärarorganisationen men år 1988 röstade en majoritet av LR:s kongressombud emot förslaget som därmed föll. Kongressombuden röstade dessutom för att LR skulle rekrytera klasslärare som traditionellt hörde till Sveriges Lärarförbunds rekryteringsbas. Dessa båda beslut försvårade under många år samarbetet mellan förbunden.<sup>159</sup>

### 3.7.1 Kommunaliseringen splittrade lärarnas fackföreningar

Kommunaliseringen av skolan kom att bli ytterligare en fråga som skulle försvåra samarbetet mellan förbunden. När frågan om en kommunalisering började diskuteras under 1980-talet var samtliga tre fackförbund mot en kommunalisering av lärartjänsterna. Båda TCO förbunden SL och SFL liksom LR var kritiska till en förändrad styrning av skolan. Fackförbunden fruktade bland annat att en kommunalisering skulle innebära att lärarna skulle tvingas arbeta på stadier de inte var utbildade för och att obehörig personal skulle få tjänstgöra i skolan. Däremot hade de inte något emot en decentralisering från statlig nivå till skolenheterna så länge som det var den professionella pedagogiska personalen som fick ökat inflytande.<sup>160</sup> LR diskuterade under slutet av 1980-talet upprepade gånger de problem som de ansåg att en kommunalisering skulle medföra. I sin skrift *Stoppa kommunaliseringen av skolan* från 1987 lyfte LR fram flera potentiella risker med en kommunalisering av skolan; ökade skillnader mellan kommunerna, en politisering av undervisningen och tjänstetillsättningen av lärare, försämrade arbetsvillkor för lärarna, urholkad arbetsplatsdemokrati och sämre undervisningsvillkor för eleverna.<sup>161</sup>

<sup>158</sup> Lärarförbundets webbplats [www.lararforbundet.se](http://www.lararforbundet.se) 2014-01-14.

<sup>159</sup> Linné, [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se), 2013-01-16.

<sup>160</sup> Ringarp 2011, 160 ff.

<sup>161</sup> Lärarnas Riksförbund: *Stoppa kommunaliseringen av skolan!*, 1987.

Kommunaliseringsfrågan kom att bli en del av avtalsrörelsen 1989. Förhandlingarna blev långdragna. Efter en tids förhandlingar ändrade TCO-förbunden ståndpunkt och de valde att ställa sig bakom kommunaliseringsreformen i och med att de accepterade det som många uppfattade som ett generöst lönebud. De såg budet som en chans att höja statusen för de yrkeskategorier som de representerade och bedömde att reformen ändå skulle genomdrivas och att det därför var bättre att aktivt ta del i förhandlingarna.<sup>162</sup> Lärarnas Riksförbund däremot gick ut i strejk i protest mot de krav på ökad bundenhet till skolan som arbetsgivaren ville driva igenom. LR var även kritiska mot att kommunaliseringsfrågan blandades in i avtalsförhandlingarna. Slutligen tvingades LR efter hot om lockout att gå med på ett avtal där vissa förändringar vad gällde arbetstidsfrågan hade gjorts.<sup>163</sup>

Efter det att fackförbunden hade valt olika strategier i 1989 års avtalsrörelse var splittringen mellan dem stor. TCO-förbunden strävade efter en utjämning av de löneskillnader som fanns mellan olika grupper av lärare, där lärarna på de lägre stadierna hade lägre lön än ämneslärarna på grundskolans högstadium och på gymnasieskolan. De ville åstadkomma en uppvärdering av pedagogikens betydelse för läraryrket och höja statusen för lärarna på de lägre stadierna. LR underströk i stället ämneskunskapernas betydelse för lärarprofessionen och menade att löneskillnaderna mellan olika grupper av lärare på basis av deras utbildningslängd och ämnesdjup var berättigade.<sup>164</sup> Avtalet 1989 låg i linje med Lärarförbundets synsätt och innebar höjd lön och status för de lägre stadiernas lärare. Avtalet ställde de olika synsätten på sin spets och kom därför att splittra förbunden och förstärka skillnaderna mellan dem.

### 3.7.2 Samverkan mellan förbunden

Trots motsättningarna fattade det nybildade Lärarförbundet 1991 ett beslut om att de principiellt var för ett samgående mellan Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund. Samarbetet mellan förbunden ökade sedan successivt efter några år och inför 1993 års avtalsrörelse inleddes samverkan mellan de båda förbunden. Ett avtal om konfliktsamverkan tecknades. Samarbetet utvecklades de

---

<sup>162</sup> Ringarp 2011, 163.

<sup>163</sup> Sven Salin "Lärarnas Riksförbund LR", [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) 2013-03-21.

<sup>164</sup> Ringarp 2011, 171 ff.

kommande åren och Lärarnas samverkansråd bildades inför avtalsrörelsen 1995/1996. Samverkansavtalet mellan de båda förbunden innebar att de tog fram gemensamma lönepolitiska riktlinjer och förhandlade som gemensam part i förhållande till Kommun- och landstingsförbunden. Fackförbunden samverkade i flera olika frågor: förhandlingsfrågor, utbildningspolitiska frågor, pensions- och försäkringsfrågor.<sup>165</sup> I samverkansrådet ingick de båda förbunds-presidierna och respektive förbunds förhandlingsdelegation.<sup>166</sup>

Under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet fortsatte arbetet med att knyta förbunden närmare varandra. Bland annat bildade de gemensamt ägda bolagen Lärarförsäkringar och Lärarfonder och uppvaktade tillsammans regeringen med krav på stärkt lärarinflytande.<sup>167</sup>

Intensiteten i samarbetet avtog 2006. Orsaken till detta var att förbunden hade olika uppfattningar bland annat i frågor som gällde betygssättning och synen på lärarutbildningen samt på Bologna processen.<sup>168</sup> Förbunden har emellertid fortsatt det gemensamma avtalsarbetet i samverkansrådet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den historiska splittringen i flera olika lärarförbund medfört att lärarna har saknat ett gemensamt forum där professionella frågor kunnat ventileras och som kunnat representera lärarnas intressen. Det har inte funnits någon sammanhållen organisation där lärarna har kunnat formulera och driva yrkesgemensamma frågor trots att organisationsgraden bland lärarna är hög. Uppdelningen i flera förbund som representerar olika grupper av lärare har snarast förstärkt skillnaderna mellan grupperna vad gäller synen på lärarrollen. Konflikten mellan lärarförbunden riskerar att överskugga generella frågor som rör en gemensam lärarprofession. I det professionaliseringsperspektiv, som anläggs i detta kapitel, framstår den fackliga splittringen som en svaghet. I jämförelse med många andra yrkesgrupper är lärarna illa rustade att hävda professionen gentemot andra intressen.

---

<sup>165</sup> "Lärarnas samverkansråd." [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) 2013-03-21.

<sup>166</sup> Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund: Samverkan. Avtal om bildande av Lärarförbundets och Lärarnas Riksförbunds samverkansråd.

<sup>167</sup> "Lärarnas samverkansråd", [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) 2013-03-21.

<sup>168</sup> Sören Holm, ombudsman Lärarförbundet, mailväxling 2013-06-25, 2013-09-24.

### 3.8 Nordisk utblick

I kapitel två framgår att skolväsendet i de nordiska länderna har flera gemensamma drag såsom en decentraliserad skola. Här framträder även vissa organisatoriska skillnader, varvid Sverige utmärker sig bland annat för en långtgående mål- och resultatstyrning och en centralt utformad Skolinspektion. Någon systematisk analys av läraryrkets förutsättning i de andra nordiska länderna har inte genomförts inom ramen för den här utredningen. Vissa likheter och skillnader av betydelse mellan länderna kan ändå noteras. Särskilt intressant är Finland som sticker ut i sammanhanget, eftersom de finska eleverna – fram till PISA 2013 får man kanske inskjuta – uppvisat mycket goda resultat i internationella mätningar. Övriga nordiska länder har brottats med sjunkande resultat även om vissa förbättringar kan noteras i några av våra grannländer under de allra senaste åren (se kap 4, 4.2.3). I Finland är läraryrket attraktivt och åtnjuter hög status, vilket märks genom att lärarutbildningen är en av de mest populära utbildningarna med omkring tio sökande per plats. Detta kan jämföras med Sverige där söktrycket endast uppgår till drygt en sökande per plats. Norge och Danmark har på senare år haft liknande problem som Sverige med att läraryrkets attraktivitet har minskat liksom söktrycket till lärarutbildningen.

Ett yrkes attraktivitet kopplas ofta till lönenivån men i det här fallet är det mer komplicerat än så. Lönemässigt ligger lärarlönerna i Finland något högre än i Norge och Sverige men betydligt lägre än i Danmark (se 3.6.3). Det verkar med andra ord inte vara en hög lön, som förklarar läraryrkets attraktivitet i Finland.

Några faktorer kan nämnas som utmärkande för Finland när det gäller läraryrkets förutsättningar. För det första har Finland en sedan lång tid välfungerande lärarutbildning. Den finska lärarutbildningen består sedan år 1979 av en femårig akademisk masterutbildning. Därefter har den inte reformerats mer än marginellt. Både den akademiska nivån och dess beständighet är unik för Finland. Detta kan jämföras med Sverige där lärarutbildningen sedan 1978 reformerats tre gånger och i olika riktning. Den senast reformen 2010 genomfördes bland annat i syfte att återupprätta lärarutbildningens attraktivitet och återskapa lärarnas ämnesidentiteter. Danmark och Norge har genomgått en utveckling motsvarande den svenska. I båda länderna har lärarutbildningen reformerats ett flertal gånger sedan 1990-talet. Upprepade reformer kan tyda på problem med att utforma en stabil och ändamålsenlig utbildning som

den finska. Frekventa reformer skapar dessutom oklarhet kring lärarprofessionens kärna och ger höga implementeringskostnader.

För det andra har lärarna i Finland en hög grad av autonomi i sitt yrkesutövande både beträffande arbetsuppgifter och arbetstid. När det gäller arbetsuppgifterna är lärarna delaktiga både i formuleringen av målen och i utvärderingen av skolans verksamhet. Läroplanerna utvecklas och preciseras i hög grad lokalt i Finland med utgångspunkt i de nationella läroplansgrunderna. I det arbetet ges lärarna stort inflytande över innehållet i undervisningen och över lärandemålen.<sup>169</sup> Läroplanerna innehåller i dag mer anvisningar än vad de gjorde i början av 1990-talet då de i likhet med den svenska Lpo 94 var mycket löst hållna. Till skillnad från i Sverige tycks emellertid Finland sträva efter att behålla en hög grad av lokalt inflytande där lärarna är delaktiga i att utforma de lokala läroplanerna.<sup>170</sup> Det talas i Finland om en kultur av tillit där det omgivande samhället har förtroende för att lärarna utför sitt arbete väl.<sup>171</sup>

Också när det gäller arbetstiden har de finska lärarna stor frihet att själva avgöra hur de vill disponera tiden. Lärarnas arbetstid baseras alltså på en fastställd undervisningsskyldighet likt den svenska som togs bort under 1990-talet. Undervisningsskyldigheten varierar mellan 16 och 24 undervisningstimmar i veckan beroende på lärarkategori. Utöver den tiden har lärarna på grundskolan 3 timmar samplanering i veckan och i övrigt oreglerad arbetstid.<sup>172</sup> I jämförelse med Sverige har Finland alltså behållit mer lärarinflytande över både lärandemål och utvärdering samt en friare arbetstid. I Danmark och även i Norge har man i vissa avseenden en hög grad av lokalt självbestämmande men lärarna har inte samma starka ställning och inflytande som i Finland. När det gäller lärarnas arbetstid var frågan nyligen föremål för en långdragen konflikt i Danmark som slutade med att kommunförbundet lockoutade 69 000 lärare och att regeringen använde lagstiftning för att lösa konflikten och reglera lärarnas arbetstid i linje med arbetsgivarnas krav på utökad frihet för enskilda rektorer.<sup>173</sup> De danska lärarna förlorade inflytande både som fackförbund över avtalsförhandlingar och som yrkesgrupp över sin arbetstid. I Norge har lärarna årsarbetstid och

---

<sup>169</sup> Sahlberg 2011, 88.

<sup>170</sup> Finska Utbildningsstyrelsen, studiebesök.

<sup>171</sup> Se kapitel 2.

<sup>172</sup> Kommunalt tjänste- och arbetskollektivavtal för undervisningspersonal (UKTA).

<sup>173</sup> Se kapitel 2.

reglerad arbetstid runt 30 timmar i veckan. Den reglerade arbetstiden varierar mellan olika lärarkategorier.<sup>174</sup>

En fjärde aspekt som är utmärkande för de finska lärarna är att de har en stark fackförening. Dryg 95 procent av alla lärare är fackligt organiserade i ett gemensamt fackförbund som även organiserar rektorer och skoldirektörer.<sup>175</sup> Tidigare fanns i Finland flera olika fackliga lärarorganisationer men redan 1991 bildades en gemensam fackförening under akademikernas centralorganisation. De spänningar som tidigare fanns mellan folkskolelärare och realskollärare har successivt minskat sedan samgåendet.<sup>176</sup> Facken har ett nära samarbete med politikerna och bedömer att de har stort inflytande över reformarbetet på skolområdet.<sup>177</sup> Som framgår ovan är lärarna i Sverige uppdelade i två olika fackförbund, som stått för olika uppfattningar i många frågor, inte minst i kommunaliseringsfrågan. Det har också lett till att skillnaderna mellan olika kategorier av lärare har betonats. Också Danmark har flera olika fackförbund som organiserar lärare men under en centralorganisation. Norge har sedan 2001 ett gemensamt fackförbund för lärare som är organiserat under tjänstemännens centralorganisation.<sup>178</sup>

Sammanfattningsvis visar den nordiska utblicken att läraryrkets förutsättningar ser ganska annorlunda ut i Finland i jämförelse med framför allt Sverige men även med Norge och Danmark. Läraryrket är populärt i Finland och den finska lärarutbildningen håller hög akademisk nivå. Utbildningen har också varit oförändrad under många år. Vidare är lärarnas autonomi och tilltron till lärarna hög i Finland, vilket sannolikt hänger ihop med yrkets och utbildningens popularitet. Ett starkt lärarfack, som fungerar som forum för lärarprofessionen och ges inflytande över skolpolitiken, är också betydelsefullt för att förstå läraryrkets jämförelsevis goda förutsättningar i Finland.

---

<sup>174</sup> Utdanningsforbundet webbplats, [www.utdanningsforbundet.no](http://www.utdanningsforbundet.no) 2013-11-01.

<sup>175</sup> Undervisningssektorns fackorganisation OAJ webbplats, [www.oaj.fi](http://www.oaj.fi) 2013-11-01.

<sup>176</sup> Anders Rusk, Undervisningssektorns fackorganisation OAJ, samtal 2013-02-28.

<sup>177</sup> Anders Rusk, samtal, 2013-02-28.

<sup>178</sup> Utdanningsforbundet webbplats, [www.utdanningsforbundet.no](http://www.utdanningsforbundet.no), 2013-11-01.

### 3.9 Kommunaliseringens effekter på lärarnas arbetsuppgifter och status

Läraryrkets förutsättningar har på flera sätt förändrats sedan skolan kommunaliserades 1991. En av de mest påtagliga förändringarna är att arbetstiden har reglerats och förtroendearbetstiden minskat. Den externa kontrollen över lärarnas arbetstid och arbetssätt har härigenom ökat. Detta initierades i samband med kommunaliseringen och fullföljdes i avtalsrörelsen 1995/96. Det samlade kommunala huvudmannaskapet var en drivkraft till arbetstidregleringen eftersom regleringen ansågs möjliggöra både pedagogiska vinster så som kollegialt samarbete samt en mer rationell personalpolitik i den nya sammanhållna skolverksamheten. Lärarnas anställningar blev som ett resultat av detta mer lika andra kommunala anställningar.

När det gäller lärarnas arbetsuppgifter innebar införandet av den mål- och resultatstyrning av skolan, som genomfördes i samband med kommunaliseringen, att läraruppdraget förändrades i grunden. Nytt betygssystem infördes 1993 och ny läroplan 1994. Lärarnas frirum ökade väsentligt genom den nya läroplanen och betygssystemet och lärarna fick ett stort utrymme att bestämma hur de skolpolitiska målen skulle uppnås och hur undervisningen och betygssättningen skulle utformas. Lärarna fick med andra ord initialt en högre grad av inflytande över hur verksamheten i skolan skulle utformas än tidigare. Ändå blev reformen misslyckad. Betyder det att teorin om styrning genom professionen är feltänkt? Nej, i likhet med kommunaliseringsreformen i stort var det i första hand implementeringen som brast. Orsakerna till detta var flera. Reformen var externt initierad från staten och saknade förankring i lärarprofessionen. Lärarna gavs bristande fortbildning och stöd för att hantera det nya systemet. Förslagsställarna till Lpo94 får nog också sägas ha lagt ribban väl högt, när det klassiska tyska bildningsidealet, utarbetat för studenter, blev ledstjärnan för yngre elever.

Mot bakgrund av dessa problem och internationella kunskapsmätningar där svenska elever presterade allt sämre, påbörjade den borgerliga regeringen som tillträdde år 2006 ett omfattande reformarbete inom skolan; vissa steg hade redan tagits av den socialdemokratiska regeringen några år tidigare. Nya läroplaner, ny skollag, en ny betygsskala, flera nationella prov och högre krav på bedömning och utvärdering har införts sedan dess. Dessa har ökat den externa

kontrollen och styrningen av skolan. För lärarna har detta inneburit att de åter har fått minskat inflytande över sin yrkesutövning, frirummet har minskat. Man kan säga att det har skett en förskjutning från *inifrån styrning* på 1990-talet där lärarprofessionens inflytande formellt sett var stort till *utifrån styrning* under senare år, med ökat fokus på statlig målformulering och statliga resultatutvärderingar.<sup>179</sup> Det bör betonas att den misslyckade implementeringen i sig var en faktor som påskyndade ökad extern kontroll.

Flera studier som genomförts på senare år visar att lärarna är en yrkesgrupp som upplever en hög arbetsbörda och att många regelmässigt arbetar övertid. Forskning visar att lärarnas arbetssituation har försämrats markant sedan början av 1990-talet. En jämförelse mellan åren 1992 och 2012 visar att betydligt fler lärare i dag upplever att de har för många arbetsuppgifter och för mycket att göra. Jämförelsen visar också, att samtidigt som arbetsbördan har ökat, upplever lärarna ett minskat inflytande över det egna arbetet. Färre lärare i dag anser att de i hög grad kan påverka uppläggningsen av det egna arbetet än år 1992. De förändringar av skolan som har skett på senare år har påverkat lärarnas möjligheter att utföra sitt arbete på ett negativt sätt. Ökade krav på dokumentation, utvärdering och bedömning har lett till en ökad arbetsbelastning och minskat fokus på undervisningen. I sammanhanget bör noteras att regeringen 2013 vidtog åtgärder för att minska lärarnas omfattande dokumentationsskyldighet.

Som profession betraktad har lärarna i flera avseenden försvagats under perioden och lärarnas möjligheter att utföra sitt arbete väl har varit ogynnsamma av flera skäl. Det bör också understrykas att lärarna missade chansen att utnyttja det ökade formella frirum i mitten av 1990-talet<sup>180</sup> som skulle ha kunnat ge dem ökat inflytande över både innehållet i undervisningen och uttolkningen av mål och betygskriterier. I Sverige fick lärarna inte den starka ställning som de har i exempelvis Finland, vilket märks i att läraryrkets status har sjunkit sedan 1990-talet mätt i lön och söktryck till lärarutbildningen. Att reformen var externt initierad och bristfälligt implementerad gjorde att lärarna inte gavs förutsättningar att hantera den nya läroplanen och betygssystemet. En splittrad fackrörelse, som fördjupat skiljelinjen mellan olika kategorier av lärare, var ytterligare en bidragande faktor. Vidare har läraryrkets kunskapsbas påverkats negativt av att lärarutbildningen

<sup>179</sup> jfr Bilaga 3, Berg m.fl. 2014.

<sup>180</sup> jfr Bilaga 3, Berg m.fl. 2014.



har reformerats flera gånger sedan 1980-talet. Nedmonteringen av den lärardrivna fortbildningen som skedde i samband med att ansvaret för fortbildningen flyttats till kommunerna, är ytterligare en faktor som inverkat negativt på lärarnas möjligheter att upprätthålla sin professionella kunskapsbas och definiera vad det innebär att vara lärare. Genom statliga insatser som Lärarlyftet och satsningarna på nationell skolutveckling har emellertid lärarnas kompetensutveckling ånyo prioriterats. Kommunaliseringen kan inte lyftas fram som enda orsak till de svårigheter och problem som läraryrket har brottats med de senaste decennierna men det är tydligt att den inte heller har varit gynnsam för lärarnas förutsättningar att göra ett bra jobb eller för läraryrkets status.

Sammantaget har kommunaliseringen bidragit till att den externa kontrollen över lärarna har ökat, initialt genom arbetstidsreglering, avreglering av tjänstetillsättningen, ökad chefsnärvaro och nedmonteringen av den lärardrivna fortbildningen. De nya läroplanerna från 1994 gav visserligen lärarna ökat formellt inflytande över undervisningen men reformen var externt initierad och i praktiken dåligt implementerad och problemen blev i sig en orsak till att öka den externa kontrollen också över undervisning och bedömning, såsom skett på senare år genom de nya läroplanerna, ny betygsskala och ökat fokus på resultatutvärderingar. Detta har i sin tur även ökat lärarnas arbetsbörda genom ökade krav på dokumentation och uppföljning och utvärdering av elevernas kunskapsutveckling. När det gäller lärarnas status kan de kommunala huvudmännen hållas ansvariga för lärarnas svaga löneutveckling och den ökade andelen obehöriga lärare som arbetar i skolan. Dessa aspekter signalerar att läraryrket värderas lågt och kan i sig vara en orsak till att yrket har lågt anseende bland allmänheten och att relativt få studenter söker sig till lärarutbildningen.

### 3.10 Rektorernas arbetsuppgifter

Rektor är pedagogisk ledare och chef för lärarna och den övriga personalen i skolan. Rektor har det övergripande ansvaret för att skolans inre organisation och verksamhet som helhet inriktas på att nå de nationella målen och ansvarar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen och kunskapskraven.<sup>181</sup> I rektors uppgifter ingår vanligtvis att anställa lärare,

<sup>181</sup> Skollagen 2010:800 2 kap, Läroplanen för grundskolan 2011.

sätta löner, lägga schema, göra budget, planera kompetensutveckling, arbeta med systematiskt kvalitetsarbete, leda det pedagogiska arbetet, representera skolan gentemot huvudmannen, vara skolans ansikte utåt, sköta föräldrakontakter och elevvärdnaden. Rektors ledarskap är komplext av flera skäl. Rektor ska i första hand vara garant för att eleverna får sina rättigheter tillgodosedda. Samtidigt har rektor åligganden gentemot sina anställda men också gentemot flera olika uppdragsgivare; staten, huvudmannen och föräldrarna.

Tidigare forskning har betonat betydelsen av lärarna och lärarprofessionen för elevers måluppfyllelse och studieprestationer. Forskning har emellertid även visat att ledarskapet för skolan och särskilt rektorskapet är betydelsefullt. Näst undervisningen har ledarskapet pekats ut som den viktigaste faktorn som påverkar vad eleverna lär sig i skolan.<sup>182</sup> Sambanden mellan resultat och ett gott ledarskap är emellertid komplext och rektorers inflytande över resultat sker ofta indirekt genom exempelvis organisations styrning, arbetsmiljöarbete och personalpolitik.<sup>183</sup> Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har nyligen genomfört en undersökning där de följer svenska rektorer över tid mellan åren 1996 och 2008 med hjälp av paneldata. Också deras analys visar att rektor har stor betydelse för såväl studieresultat som för arbetsmiljö och personalfrågor.<sup>184</sup> Aspekter av ett framgångsrikt ledarskap som har lyfts fram i forskningen är att rektor tar ansvar för medarbetarnas utveckling och för att verksamheten inriktas mot skolans mål och visioner. Vidare bör rektor utveckla undervisningen. Rektors närhet till lärarna lyfts fram som centralt för att påverka lärarnas sätt att arbeta. Rektor kan även påverka kulturen och organisationen på skolan.<sup>185</sup> OECD har i en undersökning av hur skolledarskap kan förbättras lyft fram fyra områden som kan betraktas som framgångsfaktorer: rektors ansvarsområde bör vara tydligt och välavgränsat med en hög grad av självbestämmande; ledarskapet bör fördelas för att göra det uthålligt; rektorer bör få specifik kompetensutveckling och skolledare bör göras till en attraktiv profession.<sup>186</sup>

<sup>182</sup> Kenneth Leithwood, Karen Seashore Louis, Stephen Anderson och Kyla Wahlstrom: *Review of research: How leadership influences student learning*. The Wallace Foundation 2004.

<sup>183</sup> Leithwood m.fl. 2004.

<sup>184</sup> IFAU 2012.

<sup>185</sup> Monika Törnsén: "Har framgångsrika skolor framgångsrika rektorer?" i *Struktur, kultur, ledarskap. Förutsättningar för framgångsrika skolor*, red. Jonas Höög och Olof Johansson Lund: Studentlitteratur, 2011, 76.

<sup>186</sup> Beatriz Pont, Deborah Nusche och Hunter Mooreman: *Improving School Leadership, volume 1: Policy and Practice*. Paris: OECD 2008.

I det här avsnittet ska vi undersöka närmare hur rektorernas förutsättningar och arbetsuppgifter har förändrats sedan kommunaliseringen och vilken roll kommunaliseringen spelat för utvecklingen. Inledningsvis görs en historisk tillbakablick.

### 3.10.1 Historisk tillbakablick

Rektorsyrket har en lång tradition. I Sverige användes beteckningen redan på medeltiden för att benämna den person vid domkyrkan som ansvarade för de domskolor som utbildade präster. Under 1600-talet upprättades gymnasier och trivialsolor som bestod långt in på 1800-talet och också dessa leddes av rektorer. Rektorerna var länge en exklusiv yrkesgrupp; i början av 1800-talet fanns det sammanlagt 38 rektorer i hela landet.<sup>187</sup> Rektorerna hade akademisk bakgrund och rekryterades i allmänhet från den lärargrupp som hade högst akademisk utbildning, vanligtvis lektorerna. Ända fram till 1953 fanns behörighetskrav på avlagd filosofie doktorsexamen för en läroverksrektor.<sup>188</sup>

De kommunala folkskolorna som infördes från mitten av 1800-talet leddes inte av rektorer. I stället inrättades befattningen överlärare mot slutet av 1800-talet. Överläraren representerade skolan utåt och hade en högre social ställning än övriga lärare. Dessutom var det överläraren som tog hand om problem som uppstod på skolan. De utförde även vissa administrativa uppgifter. Till skillnad från rektorerna fanns det inte krav på akademisk utbildning för folkskoleöverläraren. Läroverksrektorn och folkskoleöverläraren var emellertid inte rektorer i dagens arbetsledande mening utan kan snarare beskrivas som de främste bland lärarna inom sitt kollegium ("primus inter pares")<sup>189</sup>

På 1940- och 1950-talen präglades den svenska skolan av starka reformambitioner. Folkskolan skulle integreras med real och flickskolan och lägga grunden för en enhetlig grundskola för alla. Rektorerna och överlärarna fick en ny roll till följd av reformeringen av skolan. De skulle delta i och underlätta reformernas genomförande och deras roll som lojala tjänstemän och administratörer betonades. Deras administrativa uppgifter växte.<sup>190</sup> Mot bakgrund av den förestående enhetsskolan fattades 1958 ett beslut om att alla skolledare

<sup>187</sup> Mats Ekholm: "Skolledarskapet genom tiderna" i *kommande bok* 2014.

<sup>188</sup> SOU 2004:116 *Skolans ledningsstruktur. Om styrning och ledning i skolan*, 25 ff.

<sup>189</sup> SOU 2004:116, 25 f.

<sup>190</sup> SOU 2004:116, 27.

skulle tituleras rektor. Därigenom ökade antalet som bar titeln rektor till närmare två tusen personer. För rektorerna betydde enhetsskolereformen, i likhet med vad den innebar för lärarkollektivet, att två olika traditioner av skolledare fördes samman inom ramen för en skola; folkskoleöverlärarna och läroverksrektorerna. Därefter har det skett en gradvis sammansmältning mellan de två grupperna som tycks ha gått lättare än för lärarkollektivet trots att även skolledarna har varit och fortfarande är delade i flera fackliga organisationer. Sveriges skolledarförbund bildades 1966 som en gemensam kårorganisation i huvudsak för läroverksrektorerna. Förbundet organiserar i dag alla chefer och ledare inom utbildningsområdet. Majoriteten av medlemmarna är rektorer och biträdande rektorer. Parallellt organiserade även Sveriges Lärarförbund (SL), liksom Sveriges Facklärarförbund (SFL) skolledare i sina skolledarföreningar. När de båda organisationerna 1991 gick samman i Lärarförbundet, etablerades samtidigt en gemensam skolledarförening inom det nya Lärarförbundet som organiserar all personal inom utbildningssektorn som har ledarbefattningar. Också i Skolledarföreningen har majoriteten av medlemmarna sin placering i verksamheten som rektorer, biträdande rektorer eller förskolechefer.

Trots de olika organisationerna lades successivt grunden för en ny specifik yrkesroll, nämligen skolledare, som oavsett skolform har chefsbefogenheter och gemensamma ledaruppgifter.<sup>191</sup> Det fanns ett visst motstånd mot den här utvecklingen. Bland läroverksrektorerna fanns det exempelvis många som ansåg att rektor först och främst skulle vara en erfaren pedagog på minst samma akademiska nivå som de bäst utbildade lärarna. En särskild statlig utbildning för skolledare startades 1967 som då omfattade två veckor och bland annat innehöll administration samt ledarskapsfrågor, elevvård, organisationsfrågor, författningsfrågor och pedagogiskt ledarskap. Från statens sida betonades att rektorerna skulle utbildas för att implementera den statliga styrningen av skolan.<sup>192</sup>

Under 1970-talet kom rektors roll att diskuteras med anledning av den statliga utredningen SIA (Utredningen om skolans inre arbete, SOU 1974:53). Som redan har berörts i kapitel 2 innehöll utredningen många nya idéer om skolan och dess arbete med i riktning mot ökad decentralisering och målstyrning. Utredningen ville komma bort från den rektorsroll som betonade auktoritär kontroll.

<sup>191</sup> SOU 2004:116, 27 f.

<sup>192</sup> SOU 2004:116, 28.

Det pedagogiska ledarskapet betonades i stället i termer av att rektor skulle göra goda pedagogiska bedömningar, vilket på intet sätt skulle stå i ett motsatsförhållande till de administrativa uppgifterna.<sup>193</sup> Ytterligare en aspekt som lyftes fram var skolledarens ansvar för resultaten i skolan. Skolledarna skulle bedöma hur det sätt på vilket man organiserade verksamheten ledde till bättre eller sämre resultat på skolan.<sup>194</sup> En konkret förändring som föreslogs i utredningen var att rekryteringen av rektorer borde breddas till att omfatta fler än de bäst utbildade lärarna. Skolledarutbildningen sågs som ett viktigt styrmedel. Vid tidpunkten blev ”den demokratiska rektorn” ett ideal. Denne skulle vara en ledare men ändå befinna sig på samma nivå som de ledda. Närhet, omsorg och inkännande blev viktigt i den nya rektorsrollen.<sup>195</sup>

En skolledarhögskola grundades 1989. Vid samma tidpunkt utreddes den statliga skolledarutbildningen. Från kommun och stat fanns en kritik mot strävanden att etablera en akademisk skolledarutbildning som professionsutbildning. Båda såg skolledarutbildningen som ett viktigt styrmedel som de inte ville lämna ifrån sig.<sup>196</sup> En arbetsgrupp inom Skolöverstyrelsen hade diskuterat möjligheten att integrera skolledarutbildningen i universiteten men beslutade sig för att inte föreslå det. Anledningen var att man ville säkerställa en koppling till skolans praktiska verklighet. Det sågs som en risk att det teoretiska skulle ta över om utbildningen förlades till universitet.<sup>197</sup>

År 1993 infördes en rektorsutbildning där kommunen och staten delade på ansvaret. Den statliga delen fick namnet rektorsutbildningen och beskrevs som en befattningsutbildning avseende rektors uppdrag. Utbildningen byggde i hög grad på den tidigare utbildningen och den var frivillig.<sup>198</sup>

### 3.10.2 Rektorernas roll efter kommunaliseringen av skolan

Kommunaliseringen av skolan samt mål och resultatstyrningens införande innebar väsentliga förändringar av rektorsrollen. I och med det kommunala huvudmannskapet blev rektorerna kommu-

---

<sup>193</sup> SOU 2004:116, 29 f.

<sup>194</sup> Ekholm 2014.

<sup>195</sup> SOU 2004:116, 30.

<sup>196</sup> SOU 2004:116, 31.

<sup>197</sup> Bengt Jacobsson, Jenny Svensson och Klara Tomson: *Rektorer på skolbänken. Några observationer halvvägs in i en studie*. Södertörns högskola 2013.

<sup>198</sup> SOU 2004:116, 31.

nala chefstjänstemän. Mål- och resultatstyrningen gav rektorerna ett större ansvar men också större befogenheter och frihet att styra och påverka verksamheten. I den centralt regelstyrda skolan hade rektors uppgift i hög grad varit att administrera och följa regler. I den mål- och resultatstyrda skolan angavs riktlinjer och ramar men inom dessa skulle rektorerna själva ta initiativ att utveckla och förbättra skolans verksamhet. Rektors ansvar för resultatet i skolan betonas i högre grad än tidigare.<sup>199</sup> Rektor blev också en nyckelperson för att implementera de nya skolreformerna eftersom statens styrning av skolan hade förändrats och rektorerna i högre grad än tidigare hade utrymme att påverka den lokala implementeringen.

I anslutning till kommunaliseringsbeslutet genomfördes 1991 en ändring i skollagen som begränsade hur stora enheter som en rektor kunde ansvara för. Skälet var att rektor skulle kunna hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan.<sup>200</sup> På tre år ökade antalet rektorer i landet från 1 675 till 3 378.<sup>201</sup>

Ytterligare en förändring som genomfördes var att reglerna kring rektorsbehörighet luckrades upp. Kravet på lärarutbildning för rektorer togs bort och det räckte med att besitta pedagogisk insikt som kunde förvärfvas på olika sätt. Regeringen framhöll i propositionen vikten av att så långt som möjligt ge kommunerna frihet att organisera skolverksamheten utifrån lokala behov och förutsättningar.<sup>202</sup>

Praktiskt fick förändringarna emellertid begränsat genomslag. Efter knappt ett årtionde av decentralisering och mål- och resultatstyrning genomförde Skolverket en kvalitetsgranskning som presenterades i rapporten *Rektor som styrfunktion i en decentraliserad skolorganisation*.<sup>203</sup> Här framgick att ledarskapet hade förändrats marginellt i kommuner och skolor. Skolverket framhöll bland annat att organisationen för mål- och resultatstyrning uppvisade brister både på kommun- och skolnivå. Skolverket beskrev ansvarsvägarna som otydliga och menade att resultatansvar och befogenheter som delegerats till rektorn var otillräckliga. Till följd av detta blev rektors möjligheter att lösa sina uppgifter begränsade, särskilt i ekonomiska frågor.<sup>204</sup> Rektorerna var fortfarande främst regeltilläm-

---

<sup>199</sup> SOU 2004:116, 31 f.

<sup>200</sup> Proposition 1990/91:18 *Om ansvaret för skolan*.

<sup>201</sup> SOU 2004:116, 32.

<sup>202</sup> Proposition 1990/91:18, 36 f.

<sup>203</sup> Skolverket: *Rektor som styrfunktion i en decentraliserad skolorganisation. Nationella kvalitetsgranskningar 1998, rapport 160, 1998*.

<sup>204</sup> Skolverket 1998.

pande administrativa chefstjänstemän snarare än ledare i modern mening med vilja att utforma och driva verksamheten framåt.<sup>205</sup>

Några år senare gjordes en statlig utredning om skolans ledningsstruktur som visade att många rektorer inte hade de befogenheter som den nya skolan motiverade. Tabellen 3.5 nedan visar hur stor andel av förvaltningscheferna som hade delegerat olika uppgifter till sina rektorer.

**Tabell 3.5 Förvaltningschefernas delegering till rektorerna**

|                                    |      |
|------------------------------------|------|
| Skolans interna organisation       | 87 % |
| Totalansvar för kostnader/intäkter | 79 % |
| Inrättande/indragning av tjänster  | 55 % |
| Anställning av lärare              | 92 % |
| Lönesättning vid löneöversyner     | 75 % |

*Källa:* SOU 2004:116, s. 85.

I en mål- och resultatstyrd organisation borde rektors styrkraft säkras genom att dessa befogenheter var delegerade till rektorsnivå, menade utredningen.<sup>206</sup> Utredningen föreslog bland annat att rektor borde få det fulla ansvaret och befogenheterna för organisation, ledningsstruktur, personal, resultat och balansräkning samt arbetsprocesser.<sup>207</sup> Utredningen föreslog också att rektorsutbildningen skulle göras obligatorisk och ansåg att rektorer hade mycket att lära från ledare inom andra branscher och sektorer.<sup>208</sup>

Bilden av att decentraliseringen i många avseenden stannade på den kommunala skolförvaltningsnivån stärks även i Gunnar Bergs rapport om de professionellas frirum. Berg menar att avtrycken på den professionella nivån i realiteten blev tämligen marginell.<sup>209</sup>

I propositionen inför riksdagens beslut om en ny skollag 2010 föreslog regeringen i likhet med utredningen från 2004 att rektorsutbildningen skulle göras obligatorisk, vilket den också blev från och med den 15 mars 2010.<sup>210</sup> Den nya skollagen innebar att rektors ansvar för verksamhetens pedagogiska utveckling och inre organisation förtydligades och i vissa avseenden blev mindre detalj-

<sup>205</sup> SOU 2004:116, 33.

<sup>206</sup> SOU 2004:116, 85.

<sup>207</sup> SOU 2004:116, 124.

<sup>208</sup> SOU 2004:116, 123 f.

<sup>209</sup> Bilaga 3, Berg m.fl. 2014, avsnitt 10.

<sup>210</sup> Proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen - för kunskap, valfrihet och trygghet*.

reglerat än tidigare. Rektor fick även en egen delegationsordning med möjlighet att delegera enskilda ledningsuppgifter och rätten att besluta i vissa frågor.<sup>211</sup> Ytterligare en förändring i den nya skollagen var att kraven på rektorer i fristående skolor blev desamma som för rektorer i skolor med offentliga huvudmän. I skollagens 2 kap 11 § fastslogs behörighetskraven för rektorer och förskolechefer. Som rektor eller förskolechef får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt.

Skolinspektionen genomförde 2010 en kvalitetsgranskning av rektorernas ledarskap i 30 grundskolor.<sup>212</sup> Granskningen var begränsad men kan ändå ge indikationer på vissa mönster i skolornas ledarskap. Granskningen visade bland annat att många rektorer bedrev ett långsiktigt utvecklingsarbete utifrån nationella styrdokument och kommunala riktlinjer men att de sällan hade gjort lokala anpassningar av dokumenten. Granskningen visade också att de flesta rektorer saknade direkt kontakt med undervisningen och lärarnas arbete i klassrummet. Skolinspektionen menade att det fanns stora möjligheter till förbättringar i det pedagogiska ledarskapet. Några utvecklingsområden som lyftes fram var att rektor i större utsträckning borde initiera och föra samtal på skolan om undervisning och utveckling, stärka ledningsfunktioner och strukturer för kommunikation om undervisning och lärande, skapa en skolkultur av delaktighet och inflytande samt utveckla det långsiktiga kvalitetsarbetet.<sup>213</sup> Skolinspektionens kvalitetsgranskning från 2012<sup>214</sup> gav i huvudsak samma bild och rekommendationer som den tidigare granskningen. Dessa undersökningar syftade emellertid inte till att granska hela styrkedjan i skolväsendet utan främst rektor.

### 3.10.3 Skolledare i kommunen

I den kommunala skolan är rektor en kommunal tjänsteman anställd i den kommunala förvaltningen. Rektor får därigenom sitt uppdrag från kommunpolitikerna. Samtidigt får rektor även ett direkt uppdrag från staten genom nationella författningar m.m. Ofta finns i den kommunala förvaltningen en förvaltningschef som ansvarar för

<sup>211</sup> 2 kap. 10 § Skollagen 2010:800; Utbildningsutskottets betänkande 2009/10:UbU21, 50 ff.

<sup>212</sup> Skolinspektionen: *Rektors ledarskap. En granskning av hur rektorer leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse. Kvalitetsgranskning, rapport 2010:15*, 2010.

<sup>213</sup> Skolinspektionen: *Rektors ledarskap. En granskning av hur rektorer leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse. Kvalitetsgranskning, rapport 2010:15*, 2010.

<sup>214</sup> Skolinspektionen: *Rektors ledarskap: med ansvar för den pedagogiska verksamheten, Kvalitetsgranskning, rapport 2012:1*, 2012.



skolfrågor och som är rektorernas närmaste chef. Detta ansvarsförhållande skiljer sig något från tiden före kommunaliseringen, då rektorerna hade statligt reglerade anställningar. Tidigare granskningar och utredningar som nämnts ovan indikerar att det har varit svårt att implementera en ny decentraliserad skolorganisation och den nya rektorsrollen.

### Skolchefen

I den nya skollagen från 2010 beskrivs relationen mellan den kommunala nämnden som ansvarar för skolan, rektorn och förskolechefen. Skolchefen eller motsvarande är kommunens högste chefs-tjänsteman i skolfrågor och rektors chef. Skolchefen och dennes uppgifter omnämns trots detta inte i lagen utan kommunen bestämmer själv hur funktionen ska utformas. Beroende på kommunernas storlek och förvaltningsorganisation kan lösningarna variera. Det kan exempelvis finnas flera olika chefsnivåer inom den kommunala skolförvaltningen och skolchefer kan ha ganska olika uppgifter.<sup>215</sup>

Elisabet Nihlfors har i sin avhandling från 2003 undersökt skolchefen i skolans styrning och ledning sedan 1990-talet. När det gäller skolchefernas bakgrund framgår att det i början av 2000-talet, liksom tidigare, är vanligast att skolcheferna har lärarbakgrund. Uppgifter från de fackförbund som organiserar skolchefer visar att i stort sett samtliga skolchefer hade någon form av akademisk utbildning såsom lärarutbildning eller utbildning i samhällsvetenskap eller naturvetenskap.<sup>216</sup>

När det gäller skolchefernas arbetsuppgifter visar Nihlfors att flertalet skolchefer som ingått i hennes studie (65 skolchefer som tjänstgjort under hela 1990-talet) inte hade någon arbetsinstruktion. Majoriteten hade inte heller någon chef över sig, utan tjänstgjorde direkt under den politiska ledningen. Enkäten visade att skolchefernas upplevda självständighet i yrket var hög under hela 1990-talet. Mer än 80 procent uppgav i slutet av 1990-talet att de hade en hög eller mycket hög grad av självständighet. Som högst var dock den upplevda självständigheten i mitten av 1990-talet då den låg över 95 procent. Nihlfors framhåller att det ofta fanns ett

<sup>215</sup> Olof Johansson: "Skolchefens funktion och ställning" i *Struktur, kultur, ledarskap. Förutsättningar för framgångsrika skolor*, red. Jonas Höög och Olof Johansson Lund: Studentlitteratur, 2011, 221.

<sup>216</sup> Elisabet Nihlfors: *Skolchefen i skolans styrning och ledning*. Uppsala: Uppsala universitet 2003, 170.

nära samarbete mellan skolchefen och den politiska nämnden. Detta märktes bland annat i att flertalet ärenden som skolchefen berett antogs av nämnden.<sup>217</sup>

Professor Olof Johansson har genomfört flera undersökningar av skolchefernas funktion och ställning.<sup>218</sup> Johansson menar att de flesta skolchefer har fyra funktioner som de prioriterar olika, utifrån intresse och situation: De är en del av kommunens ledningsorganisation, ledare och administrativ chef över skolförvaltningen och chef över rektorerna.

Johanssons studie visar att skolcheferna i allmänhet träffar nämndordföranden regelbundet. Skolcheferna framhåller att deras uppgift i dessa samtal är att lyfta fram kommande förändringar, utvärderingar och inspektioner samt skollagstiftningen och de prioriteringar som skolchefen bedömer bör göras utifrån dessa perspektiv. Ordföranden ställer endast i undantagsfall politiska krav på skolchefens handlande. Av studien framgår att alla skolchefer betonar vikten av att skillnaden mellan vad- och hur- frågorna respekteras i relationen mellan nämnden och skolcheferna/förvaltningen. Nämnden beslutar om *vad* som ska göras och förvaltningen ansvarar för *hur* det ska genomföras på bästa sätt. Studien visar dock att det förekommer problem med ansvarsfördelningen eftersom det förekommer att politiker försöker lägga sig i utförandet och skolchefer har åsikter i politiska frågor.<sup>219</sup>

## Rektorernas relation till kommunen

Skolchefen är inte bara utförare av kommunala politiska beslut utan också chef över skolförvaltningen och rektorerna. Skolchefen är rektors chef och därmed ytterst ansvarig tjänsteman för kommunernas skolor. Samtidigt har rektor enligt skollagen både autonomi och ansvar över sin skola. Skolcheferna träffar generellt sett rektorerna var 4–6 vecka. Mötenas karaktär varierar från rena informationsträffar till möten för att fatta gemensamma beslut.<sup>220</sup>

I Skolledarförbundets medlemsenkät från 2011<sup>221</sup> ställdes frågor till kommunalt anställda skolledare om hur de uppfattar relationen

<sup>217</sup> Nihlfors 2003, 178–180.

<sup>218</sup> Johansson 2011.

<sup>219</sup> Johansson 2011, 226 f.

<sup>220</sup> Johansson 2011, 230 f.

<sup>221</sup> Sveriges Skolledarförbund: *Analys av medlemsenkät 2011*, 2011. Drygt 2000 skolledare har ingått i enkäten varav majoriteten var kommunalt anställda (89 procent). Svarefrekvensen var

till skolpolitikerna och förvaltningen i den kommun där de arbetar. Bland de som svarat på enkäten var en majoritet rektorer eller biträdande rektorer (74 procent).<sup>222</sup> Enkäten genomfördes även 2008 och därför kan jämförelser göras över tid. När det gäller huruvida maktförhållandet mellan styrelse/ politiker och förvaltningsledningen var väl balanserat fördelar sig skollära svar enligt tabell 3.6. nedan.

**Tabell 3.6 Maktförhållandet mellan styrelse/politiker och förvaltningsledning är väl balanserat**

|              | Antal 2011   | Procent 2011 | Procent 2008 |
|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Ja           | 368          | 19 %         | 19 %         |
| Tveksamt Ja  | 838          | 44 %         | 43 %         |
| Tveksamt Nej | 491          | 26 %         | 27 %         |
| Nej          | 192          | 10 %         | 11 %         |
| <b>Total</b> | <b>1 889</b> | <b>100 %</b> | <b>100 %</b> |

*Källa:* Sveriges skolläraförbund.

De flesta angav de tveksamma svarsalternativen, vilket ger en splitt-rad bild. Skollära hade uppenbarligen svårt att ge ett entydigt svar på frågan, kanske för att förhållandet varierade. En bidragande faktor kan också vara att begreppet maktförhållandet inte precis-rades i frågan. Det är lite oklart vilken relation frågan avser. I jämförelse med enkäten från 2008 var svaren i det närmaste oföränd-rade.

När det gäller förtroendet för de lokala politikerna uppger knappt 40 procent av skollära att de saknar förtroende för den politiska ledningen, något färre än år 2008 då drygt 40 procent saknade förtroende.

relativt låg (56 procent i gruppen med e-post adresser) men enkäten fungerar som en god indikator.

<sup>222</sup> Bland övriga respondenter återfinns 6 procent förskolechefer, 7 procent handläggare och 5 procent skolchefer.

**Tabell 3.7 Jag har förtroende för de politiker inom min kommun som arbetar med skola/utbildning**

|              | Antal 2011   | Procent 2011 | Procent 2008 |
|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Ja           | 357          | 19 %         | 17 %         |
| Tveksamt Ja  | 816          | 43 %         | 41 %         |
| Tveksamt Nej | 524          | 27 %         | 28 %         |
| Nej          | 215          | 11 %         | 13 %         |
| <b>Total</b> | <b>1 912</b> | <b>100 %</b> | <b>100 %</b> |

Källa: Sveriges skolläda förbund.

Av tabellen framgår att fyra av tio skolläda inte kände fullt förtroende för den politiska ledningen. Svaren tyder på en allvarlig brist på förtroende mellan skolläda och de kommunala politikerna. Enkäten från 2011 visade också att ungefär hälften av skolläda ansåg att de lokala politikerna inte satte sig tillräckligt in i skol- och utbildningsfrågor (51 procent).

Bilden av att relationen lider av brist på förtroende stärks i nyare undersökningar. Olof Johansson och Elisabet Nihlfors konstaterar i en nyligen publicerad rapport som baseras på enkätsvar med drygt 3 000 rektorer och biträdande rektorer i fristående och kommunala skolor<sup>223</sup> att det finns en misstro mellan rektorer och den politiska ledningen i kommunerna. Av rektorerna anser 43 procent att den kommunala nämnden saknar kompetens för att utveckla verksamheten i skolan. Det finns också en viss misstro från nämndledamöternas sida gentemot rektorerna. Drygt hälften av nämndledamöterna (54 procent) instämmer i påståendet att rektorerna prioriterar elevernas lärande högt.<sup>224</sup> Övriga ledamöter misstror uppenbarligen rektorerna i detta avseende. Rapporten visar också på bristande kommunikation mellan de olika nivåerna i styrkedjan. Det förekommer till exempel att nämndpolitiker anser att resultaten i kommunens skola har förbättrats när de i själva verket har försämrats.<sup>225</sup>

Maria Jarls studie från 2012 av den kommunala styrningen av skolan som bygger på en jämförande fallstudie framgår att rektorsrollen är komplex i den decentraliserade skolan. Studien visar att rektorerna upplever konflikter mellan den statliga och den kom-

<sup>223</sup> Olof Johansson och Elisabeth Nihlfors: *Rektorn – en stark länk i styrningen av skolan*. Stockholm: SNS Förlag 2013.

<sup>224</sup> Johansson och Nihlfors 2013, 29.

<sup>225</sup> Johansson och Nihlfors 2013, 6.

munala styrningen å ena sidan, och mellan den kommunala styrningen och lärarkårens krav och förväntningar å den andra sidan (se vidare kapitel 2).<sup>226</sup>

### 3.10.4 Rektorernas arbetssituation

Av flera granskningar och rapporter framgår att rektorer har en hög arbetsbelastning. Arbetsmiljöverkets rapport från år 2011<sup>227</sup> där de granskar samtliga kommuner/statsdelar/ utbildningsförvaltningar i Västra Götalands- och Hallands län under åren 2009 och 2010 visar att rektorerna upplevde att deras arbetstid hade ökat under de senaste åren. Granskningen visar också att rektorerna upplevde att arbetstiden inte räckte till för de arbetsuppgifter som de skulle utföra. Skolinspektionens kvalitetsgranskning från 2012 visar att 25 av 30 rektorer arbetade mer än 40 timmar i veckan, vissa så mycket som 50–65 timmar.<sup>228</sup> I ett forskningsprojekt vid Institutet för personal och företagsutveckling (IPF) om den kommunala chefens arbete efter införandet av New Public Management<sup>229</sup>, har rektorer i Uppsala och Stockholms län besvarat en enkät om sitt arbete och sin arbetssituation. Av enkätsvaren framgår att nästan 80 procent av respondenterna i genomsnitt arbetade 41–50 timmar per vecka och cirka 20 procent arbetade mer än 50 timmar per vecka. Endast ett par procent angav att de arbetar normal arbetsvecka.<sup>230</sup> Rektorerna har till skillnad från lärarna semesteranställning och förväntas alltså inte arbeta mer än 40 timmar i veckan. Medlemsenkäter från de båda fackförbunden som organiserar rektorer, Skolledarna och Skolledarföreningen, ger i stort sätt samma bild av en hög arbetsbelastning. I Skolledarnas medlemsenkät från 2011 uppgav två av tre medlemmar att de inte klarade jobbet på ett tillfredställande sätt utan att ta till övertid. Arbetsbelastningen tycktes dessutom ha ökat sedan föregående enkät 2008.<sup>231</sup> Skol-

<sup>226</sup> Maria Jarl: *Skolan och det kommunala huvudmannaskapet*. Malmö: Gleerups 2012, 154.

<sup>227</sup> Arbetsmiljöverket: *Rektorers arbetsmiljö. En tillsynsinsats genomförd av Arbetsmiljöverket (AV), distriktet i Göteborg under 2009 och 2010, ISG 2011/100102*, 2011.

<sup>228</sup> Skolinspektionen: *Rektors ledarskap: med ansvar för den pedagogiska verksamheten, Kvalitetsgranskning, rapport 2012:1*, 20.

<sup>229</sup> Johan Hansson, Elizabeth Neu Morén och Teresia Stråberg: *New Public Management på operativ nivå. Om chefskapets förutsättningar i den kommunala praktiken*. Institutet för Personal- & Företagsutveckling 2011.

<sup>230</sup> Hansson, Neu Morén och Stråberg 2011, 15.

<sup>231</sup> Sveriges Skolledarförbund 2011.

ledarföreningens medlemsenkät 2011<sup>232</sup> visar att drygt 70 procent av skolledarna arbetade mer än 40 timmar per vecka. Varannan skolledare ansåg inte att de kunde klara sitt uppdrag inom den ordinarie arbetstidens ram. Den andelen hade ökat och låg 2011 på 51 procent mot 46 procent fyra år tidigare.

När det gäller rektorernas arbetsdag visar Skolinspektionens granskning från 2010 att många rektorer upplever att deras arbetsdagar ofta är mycket splittrade med många korta ibland oförutsedda möten och spontana händelser som måste hanteras.<sup>233</sup> I Skolinspektionens granskning från 2012 anger rektorerna att de mest tidskrävande arbetsuppgifterna är administrativa uppgifter och arbete relaterat till elevvård.<sup>234</sup> Ungefär samma bild ges i rapporten från IPF. Kommunikation med andra människor var det som upptog mesta delen av rektorernas arbetstid enligt deras undersökning; främst genom förutbestämda möten men även oplanerade samtal med olika människor. Stor del av rektorernas arbetstid gick åt till att läsa och besvara e-post.<sup>235</sup>

Skolledarföreningens medlemsenkät från 2011<sup>236</sup> visar också att rektorerna har svårt att hinna ägna sig åt det pedagogiska uppdraget. Tre av fyra skolledare ägnar mindre än 40 procent av sin arbetstid till det pedagogiska uppdraget (32 procent mindre än 20 procent och 43 procent mellan 21–40 procent). IPF:s undersökning visar också att rektorerna skulle vilja vara mer synliga i verksamheten och bedriva ett aktivare pedagogiskt ledarskap än vad de hade möjlighet till. Nära hundra procent av rektorerna uppgav ”synlighet i verksamheten” på frågan vilket arbetsområde eller aktivitet de skulle vilja lägga mer tid på. Drygt 50 procent uppgav att de skulle vilja lägga mer tid på det pedagogiska ledarskapet och runt 40 procent att de skulle vilja lägga mer tid på utveckling.<sup>237</sup>

I TCO:s undersökning *Det moderna arbetslivets chef* visas att skolledare ofta har fler underställda än andra chefer som de utövar direkt chefskap över. De ska alltså arbetsleda samt ha utvecklings-

---

<sup>232</sup> Lärarförbundet: *Skolledarnas löne- och anställningsvillkor 2011*. En övervägande majoritet av de som svarat hade sin placering i verksamheten som rektorer eller förskolechefer. Knappt 3 procent av respondenterna var förvaltnings- eller områdeschefer. Drygt 80 procent arbetade i kommunal sektor.

<sup>233</sup> Skolinspektionen: *Rektors ledarskap. En granskning av hur rektorer leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse. Kvalitetsgranskning, rapport 2010:15*.

<sup>234</sup> Skolinspektionen: *Rektors ledarskap: med ansvar för den pedagogiska verksamheten, Kvalitetsgranskning, rapport 2012:1, 20*.

<sup>235</sup> Hansson, Neu Morén och Stråberg 2011.

<sup>236</sup> Lärarförbundet: *Skolledarnas löne- och anställningsvillkor 2011, 2011*.

<sup>237</sup> Hansson, Neu Morén och Stråberg 2011, 16.

och lönesamtal med ett större antal anställda än andra chefer utöver att arbeta med det pedagogiska ledarskapet för att förbättra skolan.<sup>238</sup>

Trots den höga arbetsbelastningen framgår det i IPF:s undersökning att många rektorer också uppger att de trivs med sitt arbete som rektor och att de har handlingsutrymme och kontroll över sin tid.<sup>239</sup> Den uppgiften bekräftas i Olof Johanssons och Elisabet Nihlfors nyligen publicerade rapport om rektorer. Nära 80 procent av rektorerna har uppgett att de trivs i sin roll som rektor. Här framgår även att de flesta rektorer anser att de har en hög grad av självständighet i sitt arbete.<sup>240</sup>

### 3.10.5 Rekryteringen av rektorer

Vilka som blir rektorer är förstås centralt för skolledarskapet. Betydelsefullt är också hur länge som rektorerna stannar. Ett långsiktigt ledarskap ger möjligheter till utveckling.

I de flesta länder rekryteras skolledare uteslutande från lärarprofessionen. Det är också vanligt i många länder att skolledaren är chef på deltid och har en del av sin tjänst uppbokad i undervisning.<sup>241</sup> Exempelvis i Finland har rektorerna undervisningsplikt vilket innebär att de har ett antal lektioner i veckan även om de har största delen av sin tjänst som skolledare. I Sverige är det sedan 1991 års ändring i skollagen möjligt för andra än lärare att blir rektorer. Det finns heller inte något krav på att rektorer undervisar i tjänsten.

I ett forskningsprojekt vid Karlstads universitet har några forskare undersökt hur rekryteringsmönster bland rektorstillsättningar till grundskolan och gymnasieskolan i Sverige har förändrats mellan åren 1982 och 2007.<sup>242</sup> Studien bygger på enkätundersökningar vid flera olika tidpunkter, där samma frågor har ställts till den instans som har tillsatt skolledarna vilket inledningsvis var länskolnämnderna och efter 1991 var kommunerna.

En förändring som noteras är att fler nytillsatta skolledare år 2007 har yrkeserfarenhet som skolledare än tidigare. I början av 1980-talet

<sup>238</sup> TCO: *TCO granskar: Det moderna arbetslivets chef*, nr 12/09, 2009.

<sup>239</sup> Hansson, Neu Morén och Stråberg 2011, 18.

<sup>240</sup> Johansson och Nihlfors 2013, 33.

<sup>241</sup> Skolverket: *Forskning om rektor - en forskningsöversikt*, 2000, 104.

<sup>242</sup> Mats Ekholm, Erik Groth och Kerstin Lindvall: *Skolledare i Sverige - varför slutar de och vilka tillsätts?* Karlstad universitet 2009.

tillsattes 49 procent av de utlysta tjänsterna med en skolledare utan tidigare erfarenhet av yrket, i mitten av 1990-talet var det 45 procent och år 2007 hade andelen sjunkit till 37 procent.<sup>243</sup>

När det gäller könsfördelningen framgår av rapporten att år 1978 var endast 14 procent av alla skolledare kvinnor i grund- och gymnasieskolan. Detta har förändrats successivt bland annat till följd av ett systematiskt arbete från statligt håll för att öka andelen kvinnor bland skolledarna. År 2007 var cirka 60 procent av Sveriges skolledare kvinnor. Kvinnorepresentationen är högre bland skolledarna på grundskolan än på gymnasieskolan. År 2007 var 50 procent av de tillsatta skolledarna på gymnasieskolan kvinnor och på grundskolan var hela 77 procent kvinnor.<sup>244</sup> I en nordisk jämförelse från åren 2006/2007 har Sverige flest kvinnliga skolledare procentuellt sett. I Norge är fördelningen jämn och i Finland och Danmark är en övervägande del av skolledarna män (Finland cirka 40 procent kvinnor, Danmark cirka 30 procent kvinnor).<sup>245</sup>

Forskarna har också studerat vilken bakgrund skolledare har. I slutet av 1970-talet var det statistiskt mest sannolikt att manliga ämneslärare i grundskolan blev skolledare. En av fem manliga ämneslärare i grundskolan blev på den tiden skolledare. Därefter kom den manlige mellanstadieläraren och den manlige ämnesläraren på gymnasieskolan. Kvinnliga rektorer var få vid tidpunkten. Bland kvinnor var det bland ämneslärare i grund- och gymnasieskolan ungefär 1 av 50 som kom ifråga för skolledarskap. Efter kommunaliseringen av skolan, år 1994 har rekryteringsmönstret förändrats. I mitten av 1990-talet var det de manliga mellanstadielärarna som hade störst sannolikhet att bli rektorer. Bland de kvinnliga skolledarna var det lågstadielärare, mellanstadielärare eller ämneslärare.<sup>246</sup> Bland de som rekryterades utan tidigare skolledar-erfarenheter är det fler 1994 än tidigare som inte har den traditionella skolledarbakgrunden, dvs själva är lärare. Tidigare var det ju inte möjligt för andra än lärare att bli skolledare. Skolledare med bakgrund från barnomsorgen och fritidsverksamheten dominerade bland de debuterande skolledarna, bland kvinnorna var det 7 av 10 som hade sådan bakgrund och bland männen cirka 3 av 10. Kommunaliseringen av skolan medförde att de olika delarna av skolväsendet integrerades. Detta märks i att majoriteten av rektors-

<sup>243</sup> Ekholm, Groth och Lindvall 2009, 20.

<sup>244</sup> Ekholm, Groth och Lindvall 2009, 24 ff.

<sup>245</sup> Pont, Nusche och Mooorman 2008, 30.

<sup>246</sup> Ekholm, Groth och Lindvall 2009, 36.



tjänsterna som tillsattes år 1994 var tjänster med ett ansvarsområde som inkluderade både skola och barnomsorg/fritidsverksamhet. Vid tjänstetillsättningarna tycks erfarenhet från barnomsorg och fritidsverksamhet ha värderats högre än lärarerfarenhet.<sup>247</sup> Ytterligare en förändring i rekryteringsmönstret som märks på 1990-talet var att det i gymnasieskolan rekryterades ledare med erfarenheter från andra yrken än läraryrket, exempelvis socionomer och civilingenjörer.<sup>248</sup>

Bland skolledare i kommunala skolor som saknade tidigare erfarenhet från skolledaryrket år 2007 hade de följande bakgrund:

**Tabell 3.8 Debuterande skolledare i kommunala skolor (skolledare utan eller med mindre än ett års tidigare erfarenhet från yrket) år 2007 bland män och kvinnor i procent inom respektive genusgrupp**

| Utbildningsbakgrund                               | Kvinnor | Män  |
|---|---------|------|
| Förskollärare/ Fritidspedagog                     | 26 %    | 10 % |
| Lärare i grundskolans lägre årskurser             | 22 %    | 13 % |
| Lärare i grundskolans högre årskurser/Ämneslärare | 31 %    | 48 % |
| Övriga lärare                                     | 15 %    | 14 % |
| Militär   | 2 %     | 10 % |
| Beteendevetare                                    | 2 %     | 0 %  |
| Socionom  | 0 %     | 2 %  |
| Annan   | 3 %     | 3 %  |

Totalt (N = 219) Kvinnor (N = 159) Män (N = 60)

*Källa:* Ekholm m.fl. 2009, s. 38. (Tabellen adderar till 101 procent för kvinnorna vilket är ett fel i originalkällan).

Av tabellen framgår att den dominerande bakgrunden bland samtliga skolledare är lärare, därefter är den vanligaste bakgrunden fritidspedagog eller förskollärare. Att nyrekryterade skolledare har en yrkesbakgrund utanför skolverksamheten är relativt ovanligt. Intressant att notera är emellertid att 10 procent av de manliga rektorerna som rekryterades hade militär bakgrund, en trolig effekt av de statliga arbetsmarknadspaket som kom i samband med omläggningen av försvarsmakten.

Under 1970–80 talen fanns det en stark norm att skolledare rekryterades från den egna kommunens innevånare och gärna också

<sup>247</sup> Ekholm, Groth och Lindvall 2009, 36 f.

<sup>248</sup> Skolverket 2000, 107.

bland lärarna inom det rektorsområde där tjänsten var ledig. Därefter har rekryteringsmönstret delvis förändrats.<sup>249</sup> År 2007 har det jämfört med 1994 och 1988 blivit mindre vanligt att tillsätta rektorer från den skola där tjänsten är förlagd. Det är också fler av de nyillsatta rektorerna än tidigare som kommer från andra kommuner än den där tjänsten är förlagd.<sup>250</sup>

I Skolledarförbundets medlemsenkät från 2011 framgår att en stor majoritet av skolledarna själva anser att pedagogisk erfarenhet är viktig för skolledare. 93 procent har svarat ja eller tveksamt ja på frågan om de anser att skolledare alltid ska ha pedagogisk erfarenhet. I jämförelse med enkätsvar från tidigare medlemsenkäter så kan en svag ökning noteras mot att allt fler betonar vikten av pedagogisk erfarenhet.<sup>251</sup>

Undersökningen visar också att söktrycket till de lediga skolledarbefattningarna var stort. I genomsnitt var det 13 sökande per ledig plats. I internationell jämförelse avviker Sverige positivt på den här punkten. I OECD:s undersökning om ett förbättrat skolledarskap var det 15 av de 22 länder som deltog som hade problem med att få kvalificerade sökande till lediga skolledartjänster.<sup>252</sup>

### 3.10.6 Omsättningen av rektorer

Ett problem som har uppmärksammats på senare tid är att omsättningen av rektorer är hög. Många rektorer stannar inte kvar på sin tjänst någon längre tid. Sveriges skolledarförbund genomförde i början av 2012 en undersökning bland sina medlemmar om hur ofta och varför de byter jobb. Knappt 1 000 skolledare i den kommunala sektorn fick möjlighet att delta i enkäten och svarsfrekvensen var 69 procent. Av de som svarat var en stor majoritet rektorer eller biträdande rektorer.<sup>253</sup>

Undersökningen visar att en stor del av skolledarna har bytt arbete under de senaste åren. En femtedel av skolledarna har bytt arbete under det senaste året och mer än hälften (57 procent) av skolledarna har bytt arbetsgivare eller arbetsplats (eller både och) minst en gång under den senaste fem årsperioden. Skälen till att

<sup>249</sup> Skolverket 2000, 108.

<sup>250</sup> Skolverket 2000, 40 f.

<sup>251</sup> Sveriges Skolledarförbund 2011.

<sup>252</sup> Pont, Nusche och Moorman 2008, 158

<sup>253</sup> Sveriges Skolledarförbund: *Långsiktigt ledarskap*. 2012. Av de som svarat var 70 procent rektorer eller biträdande rektorer, 5 procent förskolechefer, 9 procent förvaltningschefer och resterande andel hade andra befattningar.

skolledarna har bytt arbete är både av positiv och av negativ karaktär. Ungefär hälften uppger att de bytt arbete för att de blivit erbjudna ett arbete som de hellre vill ha, och ungefär hälften uppger att de har slutat för att de är missnöjda med någon aspekt av sitt befintliga arbete. Av de som angivit mer negativa anledningar har de flesta angett omorganisation av huvudman som skäl och relativt många har svarat att de inte trivdes på arbetsplatsen, med arbetsgivaren eller arbetsvillkoren.

Skolledarna som har bytt arbetsplats har också fått möjlighet att lämna öppna svar. Av dessa svar framgår att många skolledare upplevde att de fått ett orimligt stort ansvarsområde (personal och elever) i förhållande till de resurser som de hade till sitt förfogande. Detta har pekats ut som ett problem också i andra undersökningar så som TCO:s granskning som nämns ovan.<sup>254</sup> Ytterligare ett problem som lyfts fram av de skolledare som bytt arbetsplats är den bristande tillit och förtroende mellan skolledare och dennes överordnade chefer som andra studier har visat och som har diskuterats ovan. Skolledarna upplevde en känsla av bristande stöd, uppbackning och förtroende från förvaltningsledningens sida. Många skolledare kände sig osedda, utsatta och ibland kringskurna av sina egna chefer. Bilden av ömsesidig misstro framträder också här. I svaren framgår att skolledarna saknade förtroende för förvaltningsledningen i det avseende att de ansåg att förvaltningsledningen brister i kompetens.<sup>255</sup>

Att omsättningen av rektorer är hög framgår också i en undersökning genomförd av Utbildningsradion i samband med deras serie om rektorer våren 2013. I mer än fyra av tio kommuner finns det en eller flera grundskolor som haft mer än ett byte av rektor sedan hösten 2010.<sup>256</sup>

### 3.11 Kommunaliseringens effekter på rektorernas roll och arbetsuppgifter

Rektor har successivt fått en ny roll sedan enhetsskolan infördes och i synnerhet efter kommunaliseringen av skolan i början på 1990-talet. Tidigare var rektorer och folkskoleöverlärare ”den främ-

---

<sup>254</sup> TCO 2009.

<sup>255</sup> Sveriges skolledarförbund 2012.

<sup>256</sup> SVT Nyheter: ”Undersökning av rektorsbyten”

[www.svt.se/nyheter/sverige/tata-rektorsbyten-i-manga-kommuner](http://www.svt.se/nyheter/sverige/tata-rektorsbyten-i-manga-kommuner), 2013-04-08.

ste bland lärare” med en tydlig förankring i lärarkollektivet men gradvis har skolledare blivit en egen yrkesgrupp med specifik kompetens: rektor har blivit en kommunal cheftjänsteman. Kommunaliseringen av skolan och mål- och resultatstyrningen innebar sålunda en omvälvande förändring för rektorerna; deras befogenheter och ansvar utökades markant och högre krav ställdes därmed på deras ledarskap. I samband med dessa reformer togs även de tidigare behörighetskraven på rektorer bort, så att även personer som inte har lärarbakgrund kan bli rektorer.

I praktiken tycks emellertid inte rektorerna ha förändrat sitt arbete efter 1990-talets reformer i så hög grad som förväntat. Undersökningar och granskningar av skolan har pekat på flera svårigheter i rektorsuppdraget, bland annat otydliga ansvarsvägar samt ofullständig delegering av ansvar. Relationen mellan rektorerna och den politiska ledningen är i vissa avseenden oklar och dessutom präglad av en bristande tillit. En hög andel av rektorerna uppger att de saknar förtroende för den politiska ledningen i kommunen. Nämndledamöterna å andra sidan litar inte heller fullt ut på att rektorerna alltid sätter elevernas resultat i första rummet. Det finns i vissa kommuner en ömsesidig misstro mellan rektorerna och den kommunala ledningen vilket är mycket olyckligt för att rektorsuppdraget ska kunna fungera. När det gäller rekryteringen av rektorer efter att behörighetskraven luckrades upp, visar uppgifter att en övervägande majoritet fortfarande har någon form av lärarbakgrund. I den bemärkelsen är rektorerna alltså fortfarande en del av lärarkollektivet. Det tycks alltså vara en myt att allt fler rektorer på senare år rekryteras från andra sektorer. Andelen rektorer med militär utbildning eller bakgrund från näringslivet är mycket liten i de kommunala skolorna. När det gäller de fristående skolorna saknas uppgifter.

När det gäller rektorernas arbetsuppgifter upplever de i likhet med lärarna en hög arbetsbörda som tycks ha ökat på senare år. Många rektorer uppger att de inte hinner med det pedagogiska ledarskapet så som de skulle önska. Undersökningar har visat att omsättningen av rektorer är hög, vilket tyder på att skolledaruppdraget är svårt. Både bristande resurser och tillit uppges som skäl till att rektorerna väljer att byta arbete/arbetsplats.

Man kan tala om två olika synsätt på rektors ledarskap. Rektor var traditionellt den främste av lärarna och en del av lärarkollektivet. Rektorn fick sin legitimitet i egenskap av att vara välmeriterad lärare. Enligt det andra synsättet som blev dominerande på 1990-

talet ses rektorn i stället främst som en chef och ett led i en styrkedja uppifrån. Rektors legitimitet grundas då framför allt på det politiska mandat som rektor i egenskap av tjänsteman i den offentliga förvaltningen har i uppdrag att förvalta. Det blir då snarast en merit att vara *åtskild* från lärarkollektivet. Dessa två synsätt står i konflikt och de får implikationer för hur rektor ska förhålla sig till stat, kommun och lärare. Dagens rektorer tycks befinna sig någonstans mellan dessa två synsätt, vilket kan utgöra ett problem för ledarskapet. Forskningen lyfter fram rektorer och ledarskap som en fundamental faktor för att skapa framgångsrika skolor.<sup>257</sup> Vissa aspekter är individuella och skiljer sig från person till person. Alla rektorer måste dock ges institutionella och organisatoriska förutsättningarna för att kunna leda verksamheten på ett bra sätt. En oklar rektorsroll, oklara ansvarsförhållanden och bristande tillit utgör inte goda förutsättningar för att bedriva ett framgångsrikt ledarskap.

---

<sup>257</sup> Törnsén 2011.

## 4 Kommunaliseringen gav oss inte en bättre och mer likvärdig skola

I detta kapitel behandlar jag frågor om studieresultat och likvärdighet i den svenska skolan. Kapitlet är indelat i fyra delavsnitt. Inledningsvis redogörs för framväxten av begreppet likvärdighet. Skolan ska vara likvärdig och ge en bra utbildning för alla elever i hela landet. Betydelsen av likvärdighet på skolans område är dock inte självklar och betydelsen har förskjutits över tid. Att förstå de olika innebörderna i begreppet likvärdighet och begreppets implikationer i skolans praktik är centralt för förståelsen av kommunaliseringen och efterkrigstidens reformambitioner på skolområdet. I nästa avsnitt redogörs för utvecklingen av studieresultaten från kommunaliseringen och framåt. I denna del redogörs även för utvecklingen av spridningen av studieresultat mellan olika grupper av elever. Spridningen av studieresultat är ett viktigt utfallsmått på skolans likvärdighet. Uppgifterna om studieresultaten och spridningen av dessa är tidigare publicerade av Skolverket och alltså inte unika för denna utredning. I påföljande avsnitt redogörs för kommunernas resurser till skolan före och efter kommunaliseringen. Resursfrågan är intressant eftersom en likvärdig skola av god kvalitet kräver goda resurser och att huvudmännen har förutsättningar att anpassa dessa resurser efter behov. I ett fjärde avsnitt redovisar jag några förklaringar till försämringarna av studieresultaten och likvärdigheten.

## 4.1 Statens syn på likvärdighet

I detta avsnitt redogörs för begreppet likvärdighet i skolpolitiska texter.

### 4.1.1 Bakgrunden till regleringen om likvärdighet

Efterkrigstidens stora reform inom skolområdet var införandet en sammanhållen nioårig skola. När beslutet om den sammanhållna skolan väl var fattat kom först skolväsendets organisation att anpassas till de krav som den sammanhållna skolan ställde. Därefter vidtog ett arbete med att anpassa skolans inre arbete. Den nya sammanhållna nioåriga grundskolan innebar att elever med olika social bakgrund och olika studieförutsättningar samlades i samma skolklasser. För att möjliggöra en likvärdig utbildning för alla elever krävdes en individualisering av undervisningen och kompensatoriska åtgärder för vissa elever. Individualisering ansågs i sin tur kräva decentralisering. Detaljerade statliga bestämmelser som reglerade skolans vardagsarbete ansågs inte lämpliga i en skola där större tonvikt lades vid att varje elevs individuella behov skulle tillgodoses.<sup>1</sup>

SIA-utredningen (Skolans inre arbete) tillsattes 1970 med direktiv att påbörja en decentralisering av skolans inre arbete.<sup>2</sup> Två år senare påbörjades en ny utredning, SSK-utredningen (Skola Stat Kommun), som även den syftade till decentralisering. Syftet med reformerna var att effektivisera verksamheten genom minskad detaljreglering och ökad lokal frihet.<sup>3</sup>

Ett skäl till att SIA-utredningen startades var upplevda disciplin- och arbetsmiljöproblem.<sup>4</sup> Den läroplan som regeringen utfärdade, Lgr 80<sup>5</sup>, behandlar detta problemområde under rubriken *Elever med särskilda behov*. Där anges att skolsvårigheter främst ska mötas med förebyggande åtgärder. Viktigast är då att arbetsättet ändras till att bli mer individanpassat och åskådligt. Med den friare resursanvändningen kan mer satsas på elever med särskilda behov.

---

<sup>1</sup> Gunnar Berg m.fl.: *Skolans kommunalisering och de professionellas frirum*. Bilaga 3 till förvarande utredning, 2014.

<sup>2</sup> Utredningen låg till grund för proposition 1975/76:39 *Om skolans inre arbete*.

<sup>3</sup> SOU 1974:36 *Skolan, staten och kommunerna*.

<sup>4</sup> Bo Lindensjö och Ulf P. Lundgren: *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: HLS Förlag 2000.

<sup>5</sup> Skolöverstyrelsen: *Lgr 80*, 1980.

Begreppet likvärdighet introducerades i skolpolitiska texter under 1970-talet. Begreppet återfinns exempelvis i inledningen till den proposition som föregick Lgr 80. Där understryks att utbildning kan framstå som likvärdig vid olika skolor, utan att vara likadan. Samtidigt framhålls att decentraliseringen inte fick drivas så långt att olikheter uppstår som hotar kraven på en likvärdig utbildningsstandard. I propositionen framhålls följande under rubriken *Decentralisering av ansvar och befogenheter*

Det finns en viktig skillnad mellan begreppen likhet och likvärdighet. Det stoff som behandlas i en skola kan inom ganska vida ramar skilja sig från, vara olikt, det som behandlas i en annan skola. De båda utbildningarna kan trots detta framstå som likvärdiga, då det gäller elevernas orientering inför val till gymnasieskolan eller chanser att klara gymnasieskolestudier eller få arbete. Men det finns samtidigt en gräns, där olikheten mellan utbildningarna blir så stor att de inte längre blir likvärdiga - - -.

Det är viktigt att ytterligare decentralisera många organisationsbeslut inom skolan. Men det måste ske en avvägning mot kraven på likvärdig utbildningsstandard i olika skolor.<sup>6</sup>

Tidigt under 1980-talet beslutades nya principer gällande ansvaret för skolan.<sup>7</sup> Dessa gav riksdagen och regeringen ansvaret för den övergripande politiska styrningen av skolan. Skolöverstyrelsen fick ansvar för planering och nationell utvärdering och de regionala skolmyndigheterna, länskolnämnderna, för stöd till lokal skolutveckling. Kommunerna fick ansvar för genomförande och utveckling av skolverksamheten. Skollagskommittén har påpekat att dessa förändringar i många avseenden innebar en omfattande decentralisering.<sup>8</sup>

Frågan om likvärdighet diskuterades ånyo i förarbetena till riksdagsbesluten om skolans kommunalisering, som alltså innebar en ytterligare delegation till kommunerna. Bland annat framgår följande av ansvarspropositionen:

Allas lika tillgång till utbildning innebär alltså mer än att alla skall ha samma formella möjligheter att få utbildning. Det ankommer på huvudmännen att utforma sitt skolväsende och sin utbildning så att inte något barn eller någon ungdom i realiteten förhindras att få del av utbildning på grund av sitt kön, sin bostadsort eller sina sociala eller

---

<sup>6</sup> Proposition 1978/79:180 *Om läroplan för grundskolan m.m.*, 14 f.

<sup>7</sup> Proposition 1980/81:107 *Om den statliga skoladministrationen m.m.*

<sup>8</sup> SOU 2012:12 *Skollag för kvalitet och likvärdighet*.



ekonomiska förhållanden. Detta kan innebära att elever, som i något av dessa avseenden är missgynnade, måste stödjas särskilt.<sup>9</sup>

Genom riksdagens behandling av ansvarspropositionen infördes ändringar i den då gällande skollagen. Bland annat infördes motsvarigheten till de bestämmelser om lika tillgång och likvärdig utbildning som fortfarande är gällande. Bestämmelsen om lika tillgång till utbildningen omfattade då endast utbildning på grundskolenivå och gymnasienivå. När förskoleklassen inrättades 1998 kom bland annat bestämmelsen om lika tillgång att gälla även förskoleklassen. Däremot gäller bestämmelsen inte vuxenutbildningen.

#### 4.1.2 Den aktuella regleringen av likvärdighet

I den propositionen som ligger till grund för den nya skollagen (SFS 2010:800) anger regeringen att den grundläggande ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmännen ligger fast. Den nya lagen innebär enligt regeringen att målstyrningen förtydligas och att det kommunala ansvaret för utbildningens kvalitet och likvärdighet görs ännu tydligare.<sup>10</sup>

I den nya skollagens inledande kapitel finns övergripande mål för utbildningen och bestämmelser om lika tillgång till utbildning och alla elevers rätt till likvärdig utbildning. Motsvarande formuleringar fanns även i tidigare gällande styrdokument.

Av skollagens bestämmelser framgår att likvärdighet är ett fundamentalt värde inom den svenska skolan. Skollagens så kallade portalparagraf (1 kap. § 4) handlar om syftet med utbildningen inom skolväsendet. Paragrafen har följande lydelse:

##### Syftet med utbildningen inom skolväsendet

4 § Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.

I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

<sup>9</sup> Proposition 1990/91:18 *Om ansvaret för skolan*, 27.

<sup>10</sup> Proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare.

Av bestämmelserna i portalparagrafen följer att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag beträffande de barn och elever som har sämre förutsättningar. Avsikten är att uppmärksamma det ansvar huvudmän och profession har för att vid resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt anpassa verksamheten till barns och elevers skilda förutsättningar och behov.<sup>11</sup>

Bestämmelserna i portalparagrafen är förhållandevis allmänt formulerade och avser vid sidan av symbolvärdet främst att tjäna som grundval för tolkningen av andra mer konkret utformade bestämmelser.<sup>12</sup>

Bestämmelserna i syftesbeskrivningen kompletteras med en bestämmelse om lika tillgång till utbildning (1 kap. 8 §).

#### **Lika tillgång till utbildning**

8 § Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i denna lag.

I diskrimineringslagen (2008:567) finns bestämmelser som har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter inom utbildningsområdet oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

För de elever i grundsärskolan som behöver bo utanför föräldrahemmet gäller särskilda bestämmelser i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Specialskolan finns på ett fåtal platser i landet. Staten svarar för erforderliga resor och för tillfredsställande förhållanden för de elever som inte kan bo i det egna hemmet. Motsvarande bestämmelser finns för sameskolan.

För gymnasieskolan och gymnasiesärskolan med dessas differentierade utbud av utbildningar kan begreppet ”lika tillgång” te sig mera problematiskt. De är dessutom skolformer som inte alla kommuner anordnar. Alla huvudmän kan inte heller anordna alla de program och inriktningar som ryms inom utbildningen. För att ändå upprätthålla allas lika rätt till utbildning har ungdomar som saknar ett visst nationellt program i sin hemkommun rätt att på lika villkor med andra ungdomar söka sådan utbildning där den anord-

<sup>11</sup> Proposition 2009/10:165.

<sup>12</sup> Proposition 2009/10:165.

nas. För att kompensera svårigheter att nå utbildningen på grund av bostadsort finns bestämmelser om olika former av ekonomiskt stöd. Stödet avser boende, fördyrat uppehälle och resor. För elever i gymnasiesärskolan finns inte någon rätt att tas emot i en annan kommun om den önskade utbildningen saknas i hemkommunen.

Skollagens syftesbeskrivning kompletteras även med en bestämmelse om utbildningens likvärdighet där det anges att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och i fritidshemmet, varhelst i landet den anordnas (1 kap. 9 §).

#### **Likvärdig utbildning**

9 § Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas.

Ordet ”kvalitet” nämns inte i paragrafen ovan, men väl i propositionen:

Begreppet ”likvärdig” innebär inte att utbildningen ska vara likformig i betydelsen likadan utan att kvaliteten i verksamheten ska vara så hög att de fastställda målen kan uppnås oavsett var i landet verksamheten bedrivs. Hur verksamheten ska utformas för att nå de fastställda målen kan variera beroende på lokala behov och förutsättningar. Det finns olika vägar att nå de fastställda målen. Hänsyn ska tas till barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Det finns utrymme för anpassningar av undervisningen och organisationen av utbildningen till behoven hos olika barn och elever, så länge de tillförsäkras lika tillgång till likvärdig utbildning.<sup>13</sup>

I skollagens inledningskapitel regleras också att barnets bästa ska vara utgångspunkten i all utbildning (1 kap. 10 §).

10 § I all utbildning och verksamhet enligt denna lag som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt. Med barn avses varje människa under 18 år.

Barnets inställning ska så långt möjligt klarläggas. Barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

I skollagen finns även bestämmelser som anger att barn och elever som är i behov av stöd också har rätt till detta. Dessa bestämmelser återfinns i skollagens tredje kapitel, som rubriceras *Barns och elevers utveckling mot målen*. En av paragraferna har följande lydelse (3 kap. 3 §).

---

<sup>13</sup> Proposition 2009/10:165, 638.

### Barnens och elevernas lärande och personliga utveckling

3 § Alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling.

Likvärdigheten regleras inte endast i skollagen utan även i läroplanerna. I läroplanen för grundskolan (Lgr 11, formuleringen är inte ändrad sedan Lpo 94), finns formuleringar om krav på lika tillgång, kvalitet och behovsanpassning och kompensation under rubriken *En likvärdig utbildning*:

Undervisningen ska anpassas till varje elevs förutsättningar och behov. Den ska främja elevernas fortsatta lärande och kunskapsutveckling med utgångspunkt i elevernas bakgrund, tidigare erfarenheter, språk och kunskaper. Skollagen föreskriver att utbildningen inom varje skolform och inom fritidshemmet ska vara likvärdig, oavsett var i landet den anordnas. Normerna för likvärdigheten anges genom de nationella målen. En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser ska fördelas lika. Hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov. Det finns också olika vägar att nå målet. Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Därför kan undervisningen aldrig utformas lika för alla.

Skolverket har sammanfattat den syn på likvärdighet som kommer till uttryck i styrdokumentet genom att dela upp likvärdighetsbegreppet i tre grundläggande aspekter: lika tillgång till utbildningen, lika kvalitet på utbildningen, utbildningen ska vara kompenserande. Det ställs inga absoluta krav beträffande kompensationen för elevernas skilda förutsättningar. Därmed blir det också vanskligt att avgöra när det svenska skolsystemet är ”tillräckligt bra” på att kompensera för elevernas skilda förutsättningar. Det finns alltså inget givet mått på om/när skolsystemet är tillräckligt likvärdigt. Det går däremot att i olika avseenden jämföra likvärdigheten i det svenska skolsystemet med andra länder och det går att beskriva utvecklingen i Sverige över tid.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Skolverket: *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*, 2012.

### 4.1.3 En kommentar om förutsättningar för likvärdighet över tid

#### Likvärdighetsbegreppets framväxt

Termen likvärdighet betyder enligt Svenska akademins ordbok ”värd lika mycket som något eller någon”. Begreppet har i skol-sammanhang sitt ursprung i den diskussion om jämlikhet, som var central i den skolpolitiska diskussionen under 1900-talets första hälft. Frågorna huruvida folkskolan och läroverket skulle förenas och i så fall om det skulle finnas någon form av differentiering efter de första gemensamma skolåren inom ramen för en ny sammanhållen obligatorisk skolform var länge de mest centrala frågorna i svensk utbildningspolitik. Diskussionen och policyutformningen i anslutning till frågorna om jämlikhet och likvärdighet har sin grund i det som kommit att kallas ”differentieringsfrågan” i svensk skolpolitik.<sup>15</sup>

Från 1900-talets senare hälft kom idén om en skola byggd på enhetlighet och likformighet att utmanas av idéer om att reellt lika möjligheter kräver olika kompensatoriska åtgärder till förmån för elever som har sämre förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Synen på skolan förändrades under inflytande av sociala rättvisemotiv men även med åberopande av effektivitetsmotiv. Det var under 1970-talet som jämlikhet med kompensatoriska åtgärder kom att uttryckas som likvärdighet.<sup>16</sup>

Staten kräver således att skolan inte ska vara enhetlig och likadan överallt och för alla elever. Skolan ska i stället utformas för att passa varje elev. Det ska finnas utrymme för kompensatoriska inslag, så att även elever som av olika skäl har skolsvårigheter ska kunna komma till sin rätt i skolan. Vidare ska elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås ges ledning och stimulans för att nå längre i sin kunskapsutveckling. Kraven på individualisering, eller med andra ord kraven på att skolan ska vara likvärdig utan att vara likadan för alla elever, ska förstås mot bakgrund av att den nioåriga sammanhållna grundskolan medförde ett elevunderlag som vad elevernas sociala och kulturella bakgrund anbelangar var mycket mera heterogent än vad som varit fallet tidigare, då eleverna redan i de tidigare skolåren differentierades i olika grupper med inriktning mot praktisk alternativt teoretisk utbildning. Samtidigt som staten

<sup>15</sup> Bo Lindensjö, Ulf P. Lundgren: *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: HLS Förlag 2000.

<sup>16</sup> Lindensjö och Lundgren 2000.

krävt individualisering, så har staten dock markerat att skillnaderna mellan skolorna inte får bli för stora. Ett visst mått av enhetlighet mellan skolorna har staten alltid förutsatt vara nödvändigt. Staten önskar att likvärdighet utformas i en balans mellan enhetlighet och individualisering.<sup>17</sup>

### Individualisering skulle garantera en hög grad av likvärdighet

Efter den sammanhållna grundskolans införande blev det uppenbart att många elever hade skolsvårigheter av olika slag. Under 1960- och 1970-talen differentierades därför undervisningen inom grundskolans ram med hjälp av specialundervisning i olika former. Under 1972 kom ungefär 40 procent av alla elever i kontakt med specialundervisning.<sup>18</sup> Från statens sida önskade man emellertid så långt möjligt en sammanhållen och integrerad undervisning. Kraven på förändring av skolans sätt att undervisa accentuerades. Dessa krav kom i praktiken att riktas särskilt mot ämneslärarna. Lärarna för de äldre eleverna i ungdomsskolan skulle förmås att förändra sitt sätt att arbeta.<sup>19</sup> Man upplevde från statens sida att många lärare alltför ensidigt arbetade med katederundervisning, som inte engagerade alla elever.<sup>20</sup>

Kraven på att förändra och individualisera undervisningen rörde i hög grad metoderna för undervisningen. Det fanns särskilt under 1970-talet en föreställning, baserad på behavioristisk psykologi, om att inlärning kunde förklaras och beskrivas utifrån en serie lagar oberoende av vad som lärdes. I praktiken kom detta aldrig att fungera särskilt väl. Metodutvecklingen för att anpassa undervisningen till den enskilde eleven inom undervisningsgruppens ram kom att hamna i återvändsgränder och tona bort. Att på olika sätt differentiera elevmaterialet inom ramen för den nya sammanhållna grundskolan blev i många fall den huvudväg som valdes i praktiken.<sup>21</sup>

Statens krav på förändring och individualisering av undervisningen under efterkrigstiden kom även att gälla innehållet i den samma. Skolan skulle inte endast återskapa samhällets rådande värderingar och kunskaper, utan också vara nyttig för samhället, och

<sup>17</sup> Lindensjö och Lundgren 2000.

<sup>18</sup> Lindensjö och Lundgren 2000.

<sup>19</sup> Bilaga 3. Berg m.fl. 2014.

<sup>20</sup> Lena Hjelm Wallén: "Allsidigt sammansatta klasser fortfarande skolans utgångspunkt" i *Grundskolan 50 år. Från folkskola till folkets skola*, red. Christer Isaksson. Stockholm: Ekerlids förlag 2012.

<sup>21</sup> Lindensjö och Lundgren 2000.

en demokratiserande kraft. Skolan skulle därför även bygga på elevernas egna erfarenheter.<sup>22</sup> Även här upplevdes inte sällan en udd vara riktad mot skolans ”läroverkstradition”.

### **Kommunaliseringen och 1990-talets läroplan medgav långtgående individualisering i syfte att uppnå likvärdighet**

Den nya läroplan för grundskolan som beslutades kort efter kommunaliseringen, Lpo 94, var en konsekvens av samma decentraliseringstänkande som ledde fram till kommunaliseringen. Möjligheterna till individualisering av undervisningen förstärktes i enlighet med det synsätt som innebär att likvärdighet i hög grad kräver att undervisningen anpassas efter individuella och lokala förhållanden.

Regeringen framhåller i den proposition som låg till grund för Lpo 94<sup>23</sup> att staten ska sätta tydliga nationella mål för skolan, men att staten inte ska reglera på vilket sätt kommunerna ska organisera sin skolverksamhet. Staten ska heller inte föreskriva vilka arbets sätt, metoder och arbetsformer som ska användas för att nå målen. Det ska lärare och rektorer ta ansvar för. Regeringen betonar att den nya läroplanen, Lgr 94, i detta avseende skiljer sig från den föregående läroplanen, som i hög grad reglerade frågor om organisation, arbetsplanering, metoder och arbets sätt i skolan. Regeringen betonar att skolväsendet nu går över till ett system där lärarna har ett tydligare ansvar för utvecklingen av verksamheten i skolan. Regeringen framhåller att det utvecklingsarbete som ägt rum i skolorna under 1980-talet, med Lgr 80 som bas, har lett till framsteg vad gäller utvecklingen av arbetsformer och arbets sätt. Undervisningen behöver inte nödvändigtvis ske ämnesvis. Den enskilda skolan och läraren kan organisera undervisningen på det sätt som bäst leder mot målet. Regeringen anför:

Lärarens arbete innebär ställningstaganden såväl till kunskap, lärande och undervisning, som till hur detta omsätts i lärargärningen. En sådan verksamhet kan inte styras genom statliga föreskrifter om dess utformning. Det är i stället samspelet mellan lärarnas teoretiska kunskaper och verksamhetens praktiska utformning som är avgörande.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Bilaga 3. Berg m.fl. 2014.

<sup>23</sup> Proposition 1992/93:220 *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan.*

<sup>24</sup> Proposition 1992/93:220, 18.

### **Skolan skulle styras mot goda resultat och hög likvärdighet med hjälp av resultatinformation, vilket förutsatte absoluta kunskapsmål och resultat som gick att mäta**

Lpo 94 innebar en förändring i synen på skolans uppdrag. Regeringen menar att det i tidigare läroplaner under efterkrigstiden funnits en ambition att delvis härleda skolans uppgifter ur föreställningar om det framtida samhällets och arbetslivets krav. Detta planeringstänkande har till stor del förlorat sin tillämplighet, menar regeringen. Arbetet i grundskolan ska koncentreras till mera bestående och beständiga kunskaper. Regeringen menar att bildningsbegreppet och dess innebörd för skolan bör aktualiseras och diskuteras.<sup>25</sup>

Lpo 94 i kombination med ett nytt kriteriebaserat betygssystem innebar att absoluta kunskapsmål introducerades, vilket var en förutsättning för resultatstyrningen av skolan. Tidigare hade alltså eleverna jämförts med varandra till grund för betygssättningen och inte mot en absolut måttstock. De absoluta kunskapsmålen innebar att mätningar av elevernas kunskaper möjliggjordes. Därmed kunde även jämförelser av elevernas kunskaper göras över tid och mellan olika huvudmän och skolor. Avsikten var att resultatmätningarna skulle ligga till grund för styrningen av skolan. Tanken var alltså att det skulle bli möjligt att styra skolan mot goda studieresultat och hög likvärdighet med hjälp av god och jämförbar information om elevernas lärande och utveckling. Resultatmätningarna skulle ge en norm som likvärdigheten kunde mätas emot.

I samband med Lpo 94 blev huvudmannen även skyldig att se till att alla elever klarade minst godkänt i alla ämnen. Staten satte med andra ord ett ”golv” för elevernas kunskaper och utveckling i övrigt – ambitionsnivån för skolan höjdes.

### **Kommunaliseringen och valfrihetsreformerna gjorde skolorna sinsemellan mera olika ...**

Kort efter att en ny borgerlig regering tillträtt 1991 genomförs två stora valfrihetsreformer inom skolväsendet: det fria skolvalet och friskolereformen. Dessa reformer får betydelse för synen på operationaliseringen av regleringen om likvärdighet. Valfrihet för elever och föräldrar skulle garantera att elevernas behov

---

<sup>25</sup> Proposition 1992/93:220.



ställdes i centrum. Tidigare var det alltså skolan som skulle avgöra behoven av individuell anpassning och kompensatoriska åtgärder. Valfrihetsreformerna har gett möjligheter att välja bort skolor. ”Sorti” har ersatt eller kompletterat ”protest” som medel för föräldrar och elever att förändra skolan.

Under 1970-talet var avsikten att individualisering i likvärdighetens namn skulle ske inom klassens ram. Redan i samband med kommunaliseringen kom individualiseringen i viss mån att få en vidgad innebörd. Det förutsattes att kommunerna inom vissa ramar även skulle profilera sina skolor, för att passa elever med lika intressen och behov. Valfrihetsreformerna som genomfördes därefter under 1990-talet kom att dramatiskt förstärka skolornas profilering, som ett vapen i konkurrensen mellan eleverna. Skolans och lärarnas makt att bestämma elevens behov har försvagats, samtidigt som elevernas eller föräldrarnas makt har stärkts.

Begreppet likvärdighet har således kommit att ersätta begreppet jämlikhet i skolpolitiska sammanhang. Den nationella likvärdigheten är grundläggande för skolformsförordningarna, för läroplanerna, programmålen, kursplanerna och betygskriterierna och för regeringens nationella utvecklingsplaner. Principen om likvärdig utbildning varhelst den anordnas är också en central utgångspunkt för den statliga tillsynen. Begreppet är i viktiga avseenden användbart som grund för uppföljning, utvärdering och tillsyn. Likvärdighet tolkas i dag på ett plan som efterlevnad av regler – som uppfyllande av vissa av staten uppställda villkor av kvantitativ och kvalitativ art. På ett annat plan tolkas likvärdighet som spridning i studieresultat, dock utan att det i skolans styrdokument finns någon explicit reglering som tar fasta på spridningen i elevernas studieresultat. Även om alla får likvärdiga möjligheter, så innebär detta inte att alla tar dessa möjligheter eller nyttjar dem.<sup>26</sup> Staten har ett regelverk som ska garantera att alla skolor är bra skolor. I praktiken fungerar inte detta alltid. Något hårdraget kan sägas att statens budskap i praktiken blir att det är föräldrarnas eller elevernas eget ansvar att välja en bra skola.

Transformeringen från ”jämlikhet” till ”likvärdighet” i skolpolitiska sammanhang kan tolkas på olika sätt. Det kan hävdas att det inte endast handlar om att ett ord bytts ut mot ett annat, utan även om en förändring av synen på skolans uppdrag. Jämlikhet stod för en vision om skolan som spjutspets mot ett jämlikt samhälle.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Lindensjö och Lundgren 2000.

<sup>27</sup> Bilaga 3. Berg m.fl. 2014.

Jämlikhet hade radikala konnotationer inte minst vad gäller likformighet.<sup>28</sup> Likvärdighet är ett svårfångat begrepp, som används på olika sätt i skolpolitisk retorik. Likvärdighet ska numera förenas med ett system där den enskilde har rätten att välja skola på en marknad, låt vara inom ramen för ett system där staten reglerar och kontrollerar skolornas kvalitet. Likvärdigheten ska främja elevernas fortsatta lärande och kunskapsutveckling med utgångspunkt i elevernas bakgrund, tidigare erfarenheter, språk och kunskaper. Likvärdighet kan här ses som ett stöd för individens livsprojekt; ett projekt där staten rimligen inom vida gränser bör förhålla sig neutral. Skolan ska alltså vara likvärdig men inte enhetlig eller likadan överallt.

Likvärdighet mäts således ofta på ”outputsidan”, som spridning i elevernas studieresultat. Skolan har till följd av kommunaliseringen, men främst till följd av efterföljande valfrihetsreformer, under många år gjorts mindre enhetlig. Beatrice Ask uttalade som nybliven skolminister 1991 att ”Likvärdig utbildning – i bemärkelsen lika möjligheter – skapas inte genom standardiserade modeller, utan genom att föräldrar och andra erbjuder ett rikt utbud av valmöjligheter”.<sup>29</sup> Här kan erinras om att skolan även har i uppgift att ge ledning och stimulans till elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås, för att dessa elever ska kunna nå längre i sin kunskapsutveckling. Skolan ska samtidigt stimulera alla elever, såväl högpresterande elever som elever som har svårare för sig i skolan. Om skolan lyckas bättre med den förra gruppen än den senare, så kommer likvärdigheten att minska. Det som eftersträvas är givetvis likvärdighet på en hög kunskapsnivå. En ökad likvärdighet som uppnås genom att de bäst presterande eleverna presterar sämre är förstås inte önskvärd.

### **... men senare års omreglering har i viss mån stärkt enhetligheten**

Under senare år har staten verkat för tydligare mål och kunskapskrav i grundskolan, bland annat genom nya läroplaner, Lgr 11 för grundskolan, och en ny betygsskala. Bakgrunden är att regeringen ansåg att Lpo 94 och tillhörande kursplaner inte gav skolan de tydliga styrdokument som behövs för att kunna göra uppföljningar på

<sup>28</sup> Lindensjö och Lundgren 2000, 88.

<sup>29</sup> Bilaga 3. Berg m.fl. 2014.

individ- och verksamhetsnivå. I den proposition som låg till grund för Lgr 11 framhåller regeringen att det målsystem som infördes i och med Lpo 94 varit föremål för återkommande kritik. Det hade bland annat visat sig att kursplanernas struktur och innehåll uppfattades som otydliga av lärarna. Regeringen bedömde att en ökad precisering av mål och krav i styrdokumentet skulle kunna ge en ökad likvärdighet i bedömningen av elevers kunskaper och graden av måluppfyllelse samt även underlätta uppföljningar på verksamhetsnivå.<sup>30</sup>

En viktig ambition med senare års omreglering kan sägas vara att stärka enhetligheten i skolväsendet vad gäller skolans kunskapsinnehåll. Den större tydligheten i regleringen innebär att rektorernas och lärarnas handlingsutrymme reduceras något vad gäller möjligheterna att bestämma innehållet i undervisningen. I förlängningen minskar även i någon mån huvudmännens inflytande över skolans organisatoriska ramar. Staten genomför således i viss mån en "ombalansering" mellan enhetlighet och individualisering, inom ramen för rådande reglering av likvärdighet, till förmån för större enhetlighet. Man kan kanske säga att strävan till större innehållslig enhetlighet i skolan har sin grund i uppfattningen att kommunaliseringen och efterföljande decentraliserings- och marknadsreformer gjort skolorna olika varandra på "fel sätt". Skolorna ska erbjuda en pedagogisk mångfald, men elevernas studieresultat måste bli bra oavsett vilken skola eleverna går på.

### **Det finns historiskt sett ett samband mellan synen på skolans uppdrag och synen på decentralisering och kommunalisering**

Förespråkarna för den helt igenom sammanhållna nioåriga grundskolan har historiskt sett också varit anhängare av en större grad av individualisering av skolans undervisningsmetoder men inte sällan även av skolans lärostoff och kunskapsinnehåll, i syfte att engagera alla elever. Ofta lades en stor vikt vid skolans demokratiska och sociala uppdrag. Förespråkarna för denna inriktning kom under en stor del av efterkrigstiden fram till tidpunkten för skolans kommunalisering att se särskilt ämneslärarna som ett "förändringsobjekt", som skulle förmås att ändra sitt traditionella arbetssätt visavi eleverna. Förespråkarna av någon form av differentiering, antingen i form av ett parallellskolesystem eller i form av linje- eller ämnes-

<sup>30</sup> Proposition 2008/09:87 *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan*.

differentiering inom de senare årsklasserna i grundskolan, har ofta lagt större vikt vid att skolorna inom differentieringens ram skulle ha gemensam kvalitet och enhetlighet. Förespråkarna för denna inriktning har historiskt sett inte upplevt samma behov av att förändra ämneslärarnas arbetssätt.<sup>31</sup> Generellt kan sägas att en skola som lägger större vikt vid individualisering kräver mera av decentralisering, än en skola där enhetlighet betonas i första hand.

Spänningsförhållandet mellan ”individualisering” och ”differentiering” har alltså funnits under lång tid i det svenska skolväsendet. Införandet av den sammanhållna nioåriga skolan ansågs alltså kräva en långgående individualisering av undervisningen, som i sin tur ansågs kräva lokal anpassning och decentralisering. Kommunaliseringen kan ses som en logisk följd av den starka betoningen av individualisering och innebar därmed ett nederlag för dem som förordade större inslag av differentiering i skolsystemet. De valfrihetsreformer som beslutades under 1990-talet har emellertid bidragit till en ny form av differentiering genom att skolvalet tenderar att selektera elever efter studiemotivation eller intresseinriktning.

## 4.2 Studieresultatens försämring efter kommunaliseringen

Med studieresultat i grundskolan avses både utfall i form av kunskaper och färdigheter och utfall i form av värderingar, attityder, intresse, självkänsla och psykisk hälsa. När studieresultat mäts med hjälp av meritvärden (betyg) är det vanligt att mäta spridningen i studieresultat mellan elever, mellan skolor och mellan kommuner. Spridningen kan ses som ett utfallsmått på skolans likvärdighet. En annan viktig källa för mätning och värdering av studieresultat är de internationella kunskapsmätningarna. Nedan ges en översiktlig bild av utvecklingen av studieresultatet och spridningen efter kommunaliseringen. För den som vill ha en fördjupad kunskap om resultatutvecklingen hänvisas till Skolverkets utförliga rapporter på området. Läsare som är förtrogna med Skolverkets data om resultatutvecklingen i svensk skola kan med fördel hoppa över delavsnittet 4.2.1 till 4.2.5.

---

<sup>31</sup> Se t.ex. bilaga 3, Berg, m.fl. 2014. I denna rapport återges intervjuer med Göran Persson och Beatrice Ask. Vid intervjuerna framgår det att Ask inte lägger så stor vikt vid att staten verkar pådrivande för pedagogisk förnyelse inom skolan.

#### 4.2.1 Betyg och nationella prov som mätare på kunskapsutvecklingen

##### Generellt om utvecklingen av meritvärden

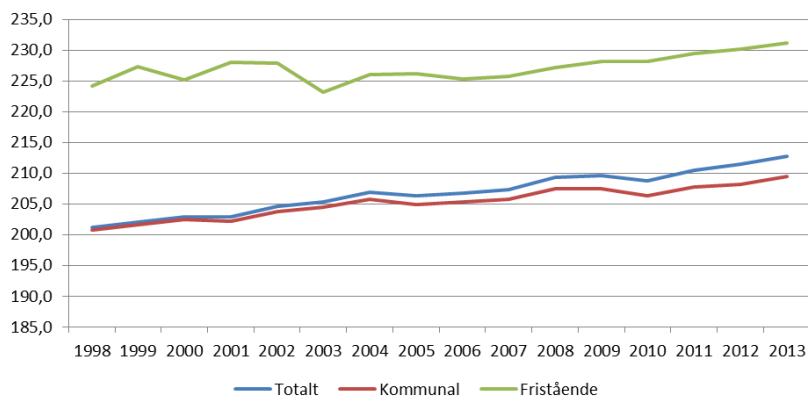
Varken betygen eller de nationella proven kan användas för att mäta kunskapsutvecklingen över tid. Det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet användes för första gången 1998 för årskurs 9 i grundskolan. Dessförinnan hade vi under lång tid ett relativt betygssystem. Under den period då det relativa betygssystemet användes är det uppenbart att några uttalanden om den totala kunskapsutvecklingen inte går att göra av det skälet att betygsmedelvärdet för nationen som helhet definitionsmässigt var konstant över tid. De kriteriebaserade betyg som använts från 1998 är avsedda att kunna användas för att bedöma kunskapsutvecklingen över tid. Men dessvärre är den bristande likvärdigheten i betygssättningen och den så kallade betygsinflationen så stor, att Skolverket bedömer att betygen inte kan användas för utvärderingssyften på systemnivå. Även om inte betygen kan användas för att beskriva absoluta förändringar i nivån på kunskaper och färdigheter över tid kan de användas för att beskriva skillnader i resultat mellan olika grupper av elever, exempelvis skillnader i studieresultat mellan flickor och pojkar eller mellan grupper av elever där föräldrarna har olika utbildningsbakgrund.<sup>32</sup> Nationella prov används som stöd för betygssättningen i vissa ämnen. De nationella proven dock är inte konstruerade för att ge jämförbara resultat över tid och det är först under de senaste åren som resultat på de nationella proven för enskilda elever samlats in. De nationella proven är således heller inte lämpliga för att mäta kunskapsutvecklingen över tid.

Slutbetyg sätts utifrån de kunskapskrav som eleverna enligt kursplanerna ska ha uppnått i slutet av det nionde skolåret. Inför urvalet till gymnasieskolan beräknas elevernas meritvärde.

---

<sup>32</sup> Skolverket: *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? En kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*, 2009.

**Figur 4.1** Genomsnittligt meritvärde i årskurs 9 för kommunala och fristående skolor, åren 1998–2013



Källa: Skolverket.

Av diagrammet framgår att det genomsnittliga meritvärdet har ökat sedan 1998, trots att de internationella kunskapsmätningarna i flera ämnen påvisar sjunkande studieresultat (se vidare nedan). Fristående skolor har över tid haft ett högre genomsnittligt meritvärde än kommunala skolor. Det genomsnittliga meritvärdet har de senaste tre åren ökat successivt på såväl fristående som kommunala grundskolor.

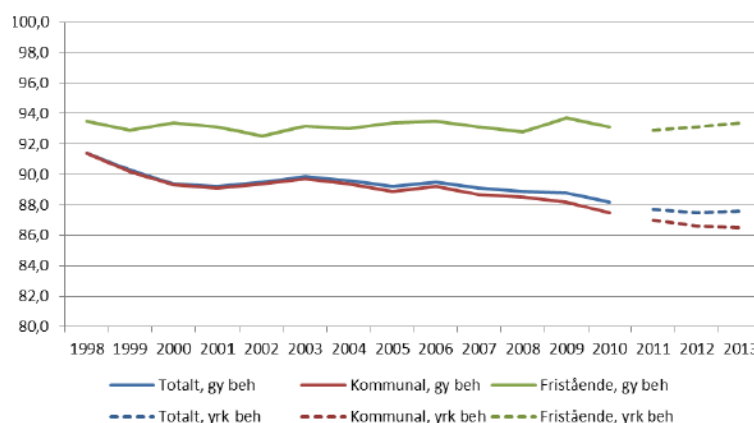
Eleverna som avslutade årskurs 9 våren 2013 (läsåret 2012/13) var de första att få slutbetyg enligt den nya betygsskalan A–F, där det lägsta godkända betyget är E. Det nationella betygssnittet har endast påverkats marginellt trots förändringen. Det genomsnittliga meritvärdet har ökat med drygt en poäng från 211,4 förra året till 212,7 år 2013. Våren 2013 ökade pojkarna sitt genomsnittliga meritvärde med 2,6 poäng till 202,1 poäng medan flickornas meritvärde ökade marginellt med 0,2 poäng till 224,0 poäng. Det är den största förbättringen för pojkarna sedan det mål- och kunskapsrelaterade systemet infördes 1998. Flickorna har dock fortfarande i snitt drygt 20 meritvärdespoäng mer än pojkarna.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Skolverket. PM 2013-09-30. *Slutbetyg i grundskolan våren 2013*. 2013.

## Andelen elever som uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program

Ett vanligt mått som baseras på meritvärden är andelen elever i årskurs 9 som uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program. Inför hösten 2011 skärptes behörighetskraven till gymnasieskolan. Tidigare krävdes enbart godkända betyg i de tre ämnena matematik, engelska och svenska alternativt svenska som andraspråk för att vara behörig till gymnasieskolan. Den som väljer att studera på ett yrkesprogram måste nu ha godkända betyg i ytterligare fem ämnen, det vill säga totalt åtta. För de högskoleförberedande programmen gäller godkända betyg i ytterligare nio ämnen, sammanlagt tolv. För ekonomi-, humanistiska- och samhällsvetarprogrammen ska ytterligare nio godkända ämnen finnas, varav fyra utgörs av geografi, historia, samhällskunskap och religionskunskap. För naturvetenskaps- och teknikprogrammet ska eleven ha godkänt i biologi, fysik och kemi samt ytterligare sex ämnen. För estetiska programmet är de nio ämnena valfria.<sup>34</sup>

**Figur 4.2** Andel (%) elever i årskurs 9 som har behörighet till gymnasieskolan i kommunala och fristående skolor, 1998–2013



Källa: Skolverket.

Våren 2013 var det 12,4 procent som saknade behörighet att söka till gymnasieskolan vilket är i stort sätt oförändrat jämfört med förra året då 12,5 procent saknade behörighet. Av de elever vars

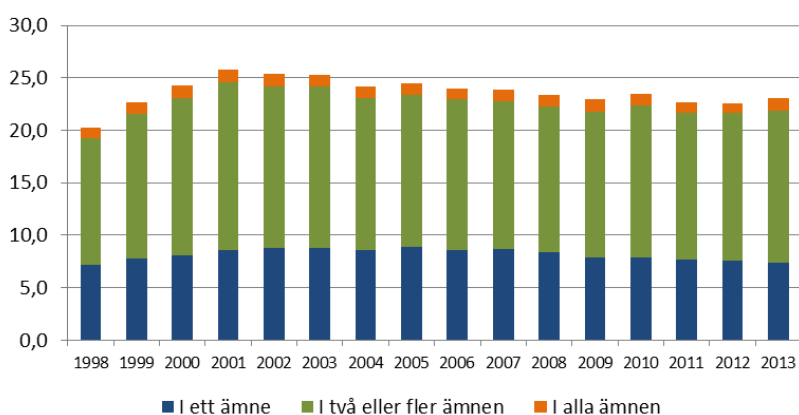
<sup>34</sup> Skolverket: PM 2012-11-08. *En beskrivning av slutbetygen i grundskolan våren 2012, 2012.*

föräldrar endast har förgymnasial utbildning var det drygt hälften som hade behörighet till gymnasieskolan. Bland de elever som invandrat efter skolstart saknade 48 procent behörighet att söka till gymnasieskolan. Andelen utan behörighet till gymnasieskolan var som lägst 1998, 8,6 procent, det år slutbetyg enligt det mål- och kunskapsrelaterade systemet delades ut för första gången. Därefter har andelen långsamt ökat.<sup>35</sup>

### Andelen elever som inte når målen i samtliga ämnen

Ytterligare ett vanligt mått baserat på meritvärden är andelen elever som uppnått målen i samtliga grundskolans ämnen i årskurs 9.

**Figur 4.3** Andel (%) elever som ej nådde kunskapsmålen i ett ämne, två eller fler ämnen samt alla ämnen åren 1998–2013



Källa: Skolverket.

Andelen elever som inte fick betyg i ett eller flera ämnen har ökat något från föregående läsår. Av eleverna i årskurs 9 våren 2013 var det 7,4 procent som inte fick godkända betyg i ett ämne och 14,5 procent i två eller flera ämnen. Det var 1,2 procent av eleverna i årskurs 9 som lämnade grundskolan utan betyg i något ämne. Sammanlagt var det 23,1 procent av eleverna som inte nådde

<sup>35</sup> Skolverket: PM 2013-09-30. *Slutbetyg i grundskolan våren 2013*, 2013. PM 2013-09-30.



kunskapskraven i ett eller flera ämnen. Motsvarande andel föregående vår var 22,6 procent.<sup>36</sup>

Att många elever misslyckas med att få godkänt betyg i årskurs 9 är ett av skolans alvarligaste problem. Som mätare på kunskapsutvecklingen över tid är de aggregerade meritvärdena dock som nämnts inte användbara, eftersom kvaliteten i betygssättningen är bristfällig.

### Studieresultatens variation mellan kommuner, elever, skolor och klasser

I en studie från 2012, den så kallade likvärdighetsrapporten, är Skolverkets samlade bedömning att likvärdigheten i grundskolan har försämrats från slutet av 1990-talet.<sup>37</sup>

#### *Variation mellan kommuner enligt Skolverket*

Det är stor skillnad mellan kommunerna vad gäller elevernas genomsnittliga meritvärden i årskurs 9. (I jämförelsen mellan kommuner baseras uppgifterna enbart på kommunala skolor). Skillnaderna i det genomsnittliga meritvärdet varierar våren 2013 mellan kommunerna från 167,9 till 245,8. Flickorna har som nämnts sammantaget högre meritvärde än pojkarna. I sju kommuner har pojkarna dock ett högre genomsnittligt meritvärde än flickorna våren 2013. Andelen som är behöriga till något nationellt program varierar också stort mellan kommunerna, från 62,5 till 99,3 procent av eleverna. Skolorna i kommungruppen förortskommuner till storstäder har den högsta andelen elever, 99,3 procent, som uppnår behörighet till något nationellt program. Lägsta andelen finns i kommungruppen storstäder, där 82,9 procent har behörighet till något nationellt program.<sup>38</sup> Till stor del förklaras dock dessa skillnader av att eleverna har olika bakgrund och studietradition i hemmiljön. Enligt Skolverkets studie från 2012 förklarade variationen i kommuners elevresultat endast cirka 1,5 till 3 procent av den totala variationen i betyg, efter att hänsyn tagit till skillnader mellan elevernas föräldrars utbildningsbakgrund och eventuella utländska bakgrund. Även

<sup>36</sup> Skolverket. PM 2013-09-30.

<sup>37</sup> Skolverket: *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*, 2012.

<sup>38</sup> Skolverket. PM 2013-09-30.

om spridningen generellt sett var låg hade den dock relativt sett ökat starkt under undersökningens tre sista år, från 2008. Här kan även påpekas att det finns kommuner där eleverna i genomsnitt flera år i rad uppvisar svaga studieresultat.

#### *Variation mellan skolor*

Ett huvudresultat i Skolverkets studie från 2012 var att spridningen mellan skolors genomsnittliga resultat (mellanskolsvariationen) hade ökat markant. Mellanskolsvariationen hade mer än fördubblats sedan slutet av 1990-talet. År 2011 låg denna variation på över 18 procent enligt betygsstatistiken. Den största mellanskolsvariationen fanns i storstäderna, medan den största ökningen över tid hade skett i kategorierna större städer och förortskommuner. Där- emot har mellanskolsvariationen i mindre kommuner och gles- bygdskommuner varit mer eller mindre konstant.

#### *Variation inom skolor*

Spridningen inom skolor, mellan elever, har alltid utgjort den stora delen av variationen av elevresultat. Det innebär att det alltid har funnits elever som lyckas bra och andra som har lyckats mindre bra i en och samma skola. I en studie från Skolverket fann man att inomskolsvariationen förklarade cirka 90 procent av den totala variationen.<sup>39</sup>

### **Betydelsen av socioekonomiska faktorer över tid**

Skolverket konstaterade i studien från 2012 att betydelsen av en elevs socioekonomiska bakgrund var fortsatt stor och att det fanns indikationer på att den betydelsen hade ökat under de senare åren av studien.<sup>40</sup> Sett över hela perioden 1998–2011 hade det dock inte varit några stora förändringar vad gäller den socioekonomiska bakgrundens betydelse. Enligt Skolverket var elevernas utbildnings- bakgrund, dvs. föräldrarnas högsta utbildning, den viktigaste socio-

<sup>39</sup> Skolverket: *Vad gör det för skillnad vad skolan gör? Om skolors olikheter och deras betydelse för elevernas studieresultat*, 2005.

<sup>40</sup> Skolverket: *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*, 2012.

ekonomiska variabeln för att förklara studieresultat. Skillnaden mellan de med och utan högskoleutbildade föräldrar hade också ökat över tiden. Vidare visade studien att elever som var födda i Sverige med utländsk bakgrund hade ett något lägre betygsresultat än elever med svensk bakgrund. Skillnaden hade emellertid minskat under den studerade perioden. Däremot hade betydelsen av att vara utlandsfödd ökat, främst under de senare studerade åren. En förklaring till detta, enligt Skolverket, var att elevernas genomsnittliga ålder vid invandringen hade ökat under senare år. De elever som invandrat före skolstart presterade däremot på samma nivå som svenskfödda elever med utländsk bakgrund.

En iakttagelse i studien var att endast en del av den ökade spridningen i resultat mellan skolor kunde förklaras med en ökad skolsegregation avseende skolornas elevsammansättning. Segregationen utifrån andelen elever med högutbildade föräldrar hade bara ökat marginellt under 00-talet. Resultaten indikerade i stället att skolorna blivit mer segregerade efter egenskaper som normalt inte syns i statistiken, exempelvis att mer studiemotiverade elever, oavsett socioekonomisk bakgrund, tenderar att utnyttja det fria skolvalet och söka sig till skolor där det finns många andra studiemotiverade elever.

En ökad uppdelning av elever efter deras förutsättningar till goda studieresultat får konsekvenser, menar Skolverket. Beroende på vilken skola eleven går i kommer omgivningen att förstärka eller försvaga elevens förutsättningar och möjligheter att prestera goda studieresultat. Detta hänger samman med att en elevs resultat är beroende av såväl övriga elever på skolan, så kallade kamrateffekter, som av lärarnas förväntningar. De sistnämnda tenderar i sin tur att anpassas efter elevernas generella prestationsnivå, menar Skolverket.

Skolverket konstaterade att betydelsen av vilken skola som eleven går i hade ökat. En elevs förväntade resultat tenderade att vara högre i en skola där andelen elever med högutbildade föräldrar var högre samt där andelen utlandsfödda elever var lägre. Detta oavsett om elevens egna föräldrar var högutbildade, eller om eleven själv var född utomlands. Denna så kallade skolnivåeffekt var påtaglig och för effekten avseende andelen högutbildade föräldrar hade den mer än fördubblats under den studerade perioden.

## Forskning om likvärdigheten i skolan

I en SNS-rapport från 2011 undersöker Böhlmark och Holmlund hur likvärdigheten i grundskolan hade utvecklats under perioden 1988–2009. Fokus låg på likvärdigheten i kunskaper och det var skillnaden i resultat mellan elever som studien hade ambitionen att förklara.<sup>41</sup> I det syftet studerades hur vissa bakgrundsfaktorer påverkade elevernas skolprestationer mätt utifrån betyg i matematik och engelska, nationella prov och internationella undersökningar samt i några analyser även studieresultat i gymnasieskolan och påbörjade universitetsstudier. Bakgrundsfaktorerna i studien var elevens hemkommun, elevens skola samt föräldrarnas socioekonomiska position (familjens inkomst, föräldrars utbildning, familjens migrationshistoria).

Forskarna fann att hemkommunens betydelse var relativt liten och att den betydelsen bara ökat marginellt sedan slutet av 1980-talet. Den svaga ökningen som ändå skett kunde förklaras av förändringar i kommunernas socioekonomiska sammansättning.

Böhlmark och Holmlund fann att skillnaderna mellan skolors resultat hade ökat över tid. Resultatskillnader som sammanhänge med vilken skola eleven gick i hade fördubblats sedan början av 1990-talet. Till skillnad från Skolverket fann de dock att förändringen i stor utsträckning berodde på ökade skillnader mellan skolor avseende elevernas socioekonomiska bakgrund. De fann också att utvecklingen delvis kunde förklaras av friskolereformen och införandet av det fria skolvalet. Däremot berodde de ökade resultatskillnaderna inte på skolresurser eller mätbara kvalitetsindikatorer, till exempel lärartäthet eller personalomsättning. Även med en fördubbling av resultatskillnaderna under en tjugoförårsperiod var dessa skillnader fortfarande relativt små, endast 8–10 procent av den totala variationen i studieresultat mellan elever kunde förklaras av skolfaktorer. Resultatskillnaderna mellan elever var mycket större inom en enskild skola än mellan olika skolor.

---

<sup>41</sup> Anders Böhlmark och Helena Holmlund: *20 år med förändringar i skolan: Vad har hänt med likvärdigheten?* Stockholm: SNS Förlag 2011.

#### 4.2.2 Kunskapsutvecklingen enligt de internationella kunskapsmätningarna samt de nationella utvärderingarna

Det vi vet om kunskapsresultatens utveckling över tid baseras främst på resultaten från de internationella kunskapsmätningarna eftersom likvärdigheten i betygssättningen är bristfällig och därför inte kan ligga till grund för bedömning av kunskapsutvecklingen över tid. De internationella studierna är däremot numera frekvent förekommande. Dessa studier är dock urvalsstudier, och med mätinstrument som inte är direkt härledda från svenska kursplaner. Resultaten kan även påverkas av elevens motivation vid besvarandet av de frågor som ligger till grund för kunskapsmätningarna – en motivation som kan variera mellan olika mätningar och olika länder. Till saken hör att resultaten på proven inte genomförs i syfte att ligga till grund för betygssättningen. Urvalet i de internationella undersökningarna är för litet för att medge redovisning på kommunnivå. Utöver de internationella mätningarna finns även nationella utvärderingar av kunskapsresultaten. Den senaste nationella utvärderingen genomfördes emellertid för tio år sedan och dessa utvärderingar medger heller inte jämförelser över tid i annat än ett fåtal moment i enstaka ämnen. Alla reservationer till trots, så finns ändå sammantaget belägg för att svenska elevers studieresultat verkligen har försämrats i flera ämnen eller delmoment i flera ämnen. Att så är fallet är ju heller ingen nyhet och inget det råder olika meningar om i den skolpolitiska debatten.

#### Läsförståelse

Vi kan konstatera att svenska elevers kunskaper har sjunkit i läsförståelse, att döma av flera mätningar. Svenska elevers läsförståelse är generellt sämre nu än förr. Spridningen i kunskaper har ökat i vissa mätningar. Kunskaperna har även försämrats i relation till elevers läsförståelse i andra länder. I ett internationellt perspektiv har läsförmågan i Sverige varit god eller mycket god både bland yngre och äldre elever. Flera studier visar dock på en nedåtgående trend och eleverna når inte längre de högsta internationella resultaten. Den nedåtgående trenden kunde visas för tredjeklassare mellan 1991 och 2001. Fördjupade analyser tyder även på att nedgången kunde skönjas redan mellan åren 1970 och 1991, även om det inte är lika

tydligt. Denna uppgift bör dock enligt Skolverket tolkas med försiktighet. Under dessa år var de svenska eleverna emellertid bland de högst presterande.<sup>42</sup>

PISA (Programme for International Student Assessment) är en internationell undersökning av läsförståelse och kunskaper i matematik och naturvetenskap hos 15-åringar, som anordnas av OECD. År 2012 var Sverige med i PISA-undersökningen för femte gången. Resultaten från PISA 2012 visar att 15-åringar i Sverige i läsförmåga presterar på en lägre nivå än genomsnittet för jämnåriga i övriga länder i OECD. Detta innebär att de svenska 15-åringarnas läsning försämrats i relation till 15-åringar i andra länder. I PISA-undersökningarna 2000, 2003 och 2006 hade de svenska 15-åringarna ett signifikant högre resultat i läsning än OECD-genomsnittet och i PISA 2009 var resultatet på samma nivå som OECD-genomsnittet. Bland OECD-länderna är Sverige det land vars resultat i läsning försämrats mest sedan 2000. I PISA 2012 har andelen svaga läsare bland de svenska 15-åringarna ökat sedan 2009. Andelen svaga läsare i Sverige är större än i OECD som helhet – 23 procent av eleverna är svaga läsare. För andelen starka läsare finns ingen signifikant förändring jämfört med PISA 2009. Skillnaden i genomsnittlig prestation mellan flickor och pojkar är större i Sverige än i OECD och har ökat sedan 2000 och 2009. I Sverige har både flickors och pojkars resultat blivit signifikant sämre, men pojkarnas nedgång i läsförmåga är betydligt större än flickornas. Både flickors och pojkars resultat ligger under en genomsnittlig OECD-nivå.

I Sverige finns en något högre andel av elever med utländsk bakgrund på låga nivåer och en något lägre andel på höga nivåer än för motsvarande grupper i OECD. Skillnaderna i läsprestationer mellan infödda elever respektive elever med utländsk bakgrund är större i Sverige än i OECD. Totalt sett kan dock inte nedgången i Sveriges resultat mellan 2000 och 2012 mer än marginellt hänföras till gruppen elever med utländsk bakgrund.<sup>43</sup>

PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) är en internationell komparativ studie som undersöker elevers kunskaper i läsförmåga i årskurs 4, som anordnas av IEA (The International Association for the Evaluation of Educational Achievement). I PIRLS 2011 deltog 49 länder. Två gånger tidigare har Sverige del-

<sup>42</sup> Skolverket: *PIRLS 2011. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*, 2012.

<sup>43</sup> Skolverket: *PISA 2012. 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap*, 2013.

tagit i PIRLS, 2001 och 2006. Enligt PIRLS 2011 presterar svenska elever i årskurs 4 över EU/OECD-genomsnittet i läsförståelse, men resultatet har försämrats från 2001. I PIRLS 2001 uppvisade de svenska fjärdeklassarna det bästa resultatet bland samtliga 35 deltagande länder. Resultaten försämrades mellan mätningarna 2001 och 2006 och denna trend bestod också i PIRLS 2011. Bland de länder som deltagit i PIRLS sedan 2001 var Sverige ett av de fåtal länder där elever försämrat sina resultat för hela perioden. I PIRLS visas att en generell förskjutning skett över alla läsfärdighetsnivåer då färre elever presterar på den höga och avancerade nivån och fler på den medelgoda och elementära jämfört med 2001 och 2006. Däremot är det fortsatt i stort sett alla elever som når resultat som ligger över den absolut lägsta nivån för läsfärdighet enligt PIRLS. Ett positivt resultat är att Sverige tillhör de länder med en relativt liten resultatspridning mellan eleverna. Det finns inte heller någon tendens till ökade skillnader i PIRLS 2011. I Sverige läser flickorna bättre än pojkarna och situationen är densamma i de flesta andra länder som deltog i PIRLS. Skillnaden mellan flickors och pojkars resultat har dock minskat sedan 2001 genom att flickornas resultat har försämrats mer än pojkarnas. Jämfört med 2001 års undersökning har elever som är födda i Sverige med minst en förälder född i Sverige försämrat sina resultat med 20 poäng och elever födda i Sverige med utlandsfödda föräldrar med 22 poäng. Därmed kan inte nedgången från 2001 hänföras till elever med utländsk bakgrund.<sup>44</sup>

I Skolverkets nationella undersökning 2003 var 15-åringarnas resultat i läsförmåga sämre än enligt motsvarande undersökningar 1992 respektive 1995. Spridningen i läsförmåga har också ökat i förhållande till de tidigare utvärderingarna 1992 och 1995, där direkta jämförelser kunnat göras. Pojkarna har försämrat sina resultat i större utsträckning än flickorna. Skillnaden i genomsnittlig prestation mellan flickor och pojkar är större i Sverige än i OECD och har ökat sedan 2000.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Skolverket: PIRLS 2011. *Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*, 2012.

<sup>45</sup> Skolverket: *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? En kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*, 2009.

## Matematik

Vi kan också konstatera att svenska elevers resultat har försämrats i matematik. De svenska eleverna kan generellt mindre nu än tidigare, och de svenska elevernas kunskaper har även försämrats i relation till elever i andra länder.

I matematik presterar svenska elever i PISA 2012 under genomsnittlig OECD-nivå. I PISA 2003, då matematik senast var huvudområde, var Sveriges matematikresultat signifikant högre än OECD-genomsnittet, 2006 och 2009 låg det på en genomsnittlig OECD-nivå medan det nu är signifikant lägre. Sveriges resultatnedgång sedan 2003 är dessutom den största uppmätta nedgången av samtliga deltagande länder i PISA 2012. Försämringen är lika stor på alla prestationsnivåer. Andelen elever i Sverige som uppnår den av PISA definierade basnivån för matematikkunskaper har minskat med tio procentenheter, från 83 procent 2003 till 73 procent 2012. Andelen högpresterande elever har under samma tidsperiod halverats, från 16 procent till 8 procent. I 25 av OECD:s 34 medlemsländer har eleverna signifikant högre resultat i matematik än elever i Sverige, däribland elever i samtliga nordiska länder. Det är första gången i PISA:s historia som alla andra nordiska länder presterat bättre än Sverige i matematik. Sedan PISA 2003 har svenska pojkar tappat det lilla försprång de då hade mot flickor och detta har skett genom att pojkar har försämrat sina resultat i större utsträckning under tidsperioden än flickor. Det är framför allt lågpresterande pojkar som försämrat sina resultat i större utsträckning jämfört med lågpresterande flickor. Jämfört med PISA 2003 har andelen elever med utländsk bakgrund i Sverige ökat från 11,5 till 14,5 procent. Denna ökning förklarar dock inte resultatnedgången för svenska elever. Nedgången i matematikresultat för infödda elever jämfört med PISA 2003 är i stort sett lika mycket som motsvarande nedgången för samtliga elever.<sup>46</sup>

TIMSS (The Trends in International Mathematics and Science Study) är en studie som mäter elevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i årskurs 4 och 8, som anordnas av IEA. TIMSS 2011 gav lägre resultat i matematik för svenska elever i årskurs 4 än genomsnittet för EU/OECD-länderna. Jämfört med motsvarande undersökning 2007 är resultatet oförändrat. TIMSS 2011 gav även lägre resultatet i matematik för svenska elever i årskurs 8 än genom-

<sup>46</sup> Skolverket: *PISA 2012. 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap*, 2013.



snittet för EU/OECD-länderna. Sveriges resultat är också signifikant lägre än EU/OECD-genomsnittet i årskurs 8. Endast fyra EU/OECD-länder har ett signifikant lägre medelvärde. Resultatet i TIMSS har dessutom försämrats över hela perioden 1995 till 2011, även om försämringstakten har avtagit efter 2003. Sverige är ett av få länder som uppvisar en kontinuerlig resultatförsämring över hela perioden 1995 till 2011. I matematik är skillnaderna i resultat mellan de högt respektive lågt presterande eleverna mindre i Sverige jämfört med andra länder. Detta kan ses som en positiv indikation på likvärdighet. Den låga spridningen gäller både i årskurs 4 och i årskurs 8 och skillnaderna mellan hög- och lågpresterande elever bedöms inte heller ha förändrats över tid. Skillnaden i resultat är stor mellan elever med svensk bakgrund och elever med utländsk bakgrund.<sup>47</sup>

TIMSS Advanced undersöker kunskaper i avancerad matematik och fysik hos elever som går sista året i gymnasieskolan. I Sverige motsvarar detta de elever på Naturvetenskaps- eller Teknikprogrammet som läst kurserna Matematik D och Fysik B. För Sverige är målgruppens andel av årskullen i matematik 12,8 procent, vilken är den tredje största bland de deltagande länderna. I jämförelse med andra länder representerar resultaten på provet för Sveriges del således en förhållandevis hög andel av hela årskullen. Studien organiseras av IEA och har genomförts vid två tillfällen, 1995 och 2008. TIMSS Advanced 2008 gav ett resultat i matematik långt under det internationella genomsnittet för svenska elever. I motsvarande undersökning 1995 hörde Sverige till de länder som presterade bäst. Försämringen har varit större för de lägre presterande eleverna än för de som presterar bättre, även om samtliga grupper uppvisar en försämring. Sverige har försämrat kunskapsnivå och även tappat i position relativt andra länder.<sup>48</sup>

I Skolverkets nationella utvärdering 2003 hade 15-åringarnas provresultat försämrats i matematik jämfört med 1992. Nedgången har varit relativt jämnt fördelad så till vida att de relativt lågpresterande som de relativt högpresterande eleverna tappat ungefär lika mycket jämfört med 2003.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Skolverket: TIMSS 2011. *Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*, 2012.

<sup>48</sup> Skolverket: *TIMSS Advanced 2008. Svenska gymnasieelevers kunskaper i avancerad matematik och fysik i ett internationellt perspektiv*, 2009.

<sup>49</sup> Skolverket: *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? En kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*, 2009.

## Naturvetenskap

Även i naturvetenskap har enligt flera mätningar de svenska eleverna sämre kunskaper nu än tidigare och resultaten har även sämre i relation till elever i andra länder.

I PISA 2009 presterade svenska elever för första gången under OECD-medelvärdet i naturvetenskap. I PISA 2012 har resultatet ytterligare försämrats. Framför allt har andelen elever på de lägsta prestationsnivåerna ökat kraftigt sedan 2006, och särskilt tydligt är det för pojkar. För första gången i PISA presterar svenska flickor signifikant bättre än pojkar i naturvetenskap. I 25 av 34 OECD-länder har eleverna bättre resultat i naturvetenskap än svenska elever och Sverige är det land som försämrat sitt resultat mest sedan 2006, då naturvetenskap var huvudområde.<sup>50</sup>

TIMSS 2011 gav ett resultat i naturvetenskap för svenska elever i årskurs 4 över EU/OECD-genomsnittet. Resultatet har förbättrats sedan 2007, och ligger över EU/OECD-genomsnittet. Att en resultatförbättring kan noteras i naturvetenskap för årskurs 4 är en av få ljuspunkter för det svenska skolsystemet i senare års internationella kunskapsmätningar. Spridningen i de svenska elevernas resultat i naturvetenskap i årskurs 4 respektive i årskurs 8 är på samma nivå som EU/OECD-genomsnittet. Spridningen är oförändrad jämfört med 2007.<sup>51</sup>

I TIMSS Advanced deltog årskurs 3-elever på Naturvetenskaps- respektive Teknikprogrammet som läst Fysik B. Andelen av den aktuella årskursen som var målgrupp för undersökningen uppgick till 11,0 procent, vilket är den största andelen av samtliga deltagande länder.<sup>52</sup>

I Skolverkets nationella undersökning 2003 var 15-åringarnas resultat i naturvetenskap sammantaget sämre än i motsvarande undersökning 1992. Försämringen kunde konstateras främst i kemi, men även i viss mån i fysik. Skillnader i resultat mellan pojkar och flickor har minskat något jämfört med 1992/95. Skillnaden i resultat är stor mellan elever med svensk bakgrund och elever med utländsk bakgrund även i naturvetenskap.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Skolverket. *PISA 2012. 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap*, 2013.

<sup>51</sup> Skolverket: *TIMSS 2011. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*, 2012.

<sup>52</sup> Skolverket: *TIMSS Advanced 2008. Svenska gymnasieelevers kunskaper i avancerad matematik och fysik i ett internationellt perspektiv*, 2009.

<sup>53</sup> Skolverket: *Vad påverkar resultaten i svenska grundskola? En kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*, 2009.

## Engelska

I engelska presterar svenska elever bra. Internationella språkstudien ESLC (European Survey of Language Competences) som genomfördes 2011 för första gången, där 14 länder deltog, testade niondeklassarnas kunskaper i respektive lands två största främmande språk.<sup>54</sup>

I läsförmåga i engelska hamnar Sverige och Malta i topp med en jämförelsevis mycket stor andel elever som presterat på den högsta nivån. Andelen elever som inte nått upp till den nivån, dit nybörjarna räknas, är relativt hög i flera länder, medan den i Sverige är nära noll. I hörförståelse uppvisas ett liknande mönster som i läsförståelse, men med ännu bättre resultat för Sveriges del. Sverige är signifikant bättre än alla andra länder. En klar majoritet, 77 procent, av svenska elever presterade på den högsta nivån. Resultaten i skrivförmåga skriva visar på ett liknande komparativt internationellt mönster, som i läsa och lyssna, men resultaten är här generellt sett lägre. Även de svenska eleverna lyckades förhållandevis sämre i skriva, 28 procent av de svenska eleverna återfinns på den högsta nivån.

Frankrike och Sverige är de enda länder som deltagit i spanska. 24 procent av de svenska eleverna når inte upp till nybörjarnivå i läsförståelse, motsvarande siffra för hörförståelse är 37 procent och för skrivförmåga 45 procent. De franska eleverna presterar marginellt bättre än de svenska eleverna.

I Skolverkets nationella undersökning 2003 var 15-åringarnas resultat i engelska oförändrade eller något sämre än motsvarande resultat 1992.

## Medborgarkunskap och samhällsfrågor

Även i medborgar- och samhällsfrågor presterar svenska elever bra. ICCS 2009 (*International Civic and Citizenship Education Study*) är en internationell studie om medborgar- och samhällsfrågor i skolan, som anordnas av IEA. Studien omfattar kunskaper, attityder och värderingar samt deltagande inom områdena demokrati, samhälle och medborgarskap. De deltagande eleverna går i årskurs 8.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Skolverket: *Internationella språkstudien 2011*, 2012.

<sup>55</sup> Skolverket: *Morgondagens medborgare. ICCS 2009: svenska 14-åringars kunskaper, värderingar och deltagande i internationell belysning*, 2010.

I kunskapsdelen av studien placerar sig de svenska eleverna tillsammans med elever från sex andra länder på femte plats och därmed klart över genomsnittet bland de 38 deltagande länderna. En grupp om fyra länder, däribland Danmark och Finland, får signifikant bättre resultat. En mindre del av provet går att jämföra med en tio år äldre studie på området som Sverige deltog i. De svenska elevernas resultat 2009 är inte sämre än motsvarande resultat tio år tidigare. I flertalet av de länder som deltagit i båda undersökningarna har resultaten försämrats. Det är dock oroande att föräldrarnas utbildningsnivå har större betydelse för elevernas medborgarkunskaper i Sverige än i något annat europeiskt land, framhåller Skolverket. Det finns även en skolnivåeffekt av elevsammansättningen. En elev som går i en klass där de flesta andra eleverna har högutbildade föräldrar, har större sannolikhet att få ett gott provresultat i ICCS. Sammansättningseffekten för svenska elever skiljer sig inte signifikant från genomsnittet för OECD. Det spelrum som sammansättningseffekten får beror på hur stor skolsegregationen är. I Finland finns ingen signifikant sammansättningseffekt, medan övriga nordiska länder liknar Sverige. I fråga om attityder och värderingar finns bland svenska elever enligt resultaten i ICCS 2009 ett jämförelsevis starkt stöd för lika rättigheter för olika grupper i samhället. Särskilt skiljer de svenska eleverna ut sig genom en hög värdering av jämställdhet, där Sverige ligger högst av alla deltagande länder. Svenska elever ligger också relativt högt i värderingen av rättigheter för invandrare och andra etniska grupper. Nästan alla elever i Sverige ställer upp på värdet av yttrandefrihet och av medborgarnas rätt att fritt välja sina ledare och protestera mot regeringspolitiken. Bland svenska elever finns också en relativt hög tilltro till politiska och andra institutioner i samhället, liksom till människor i allmänhet. De svenska elevernas intresse för politik och samhällsfrågor är dock jämförelsevis lågt. Vad gäller deltagande och inflytande påvisar ICCS 2009 ett lågt samhälleligt engagemang på fritiden för svenska elever. När det gäller synen på politiskt deltagande inom ramen för det representativa systemet – till exempel rösta i val – ligger svenska elever på det internationella genomsnittet. Ett orosmoln är att utlandsfödda elever och elever med lägre utbildade föräldrar i mindre grad tror att de kommer att rösta i framtiden. Majoriteten av eleverna ger en ganska positiv bild av diskussionsklimatet i sina klassrum och av relationerna med sina lärare.

### 4.2.3 En nordisk jämförelse av studieresultat i de internationella mätningarna

Här följer en översiktlig nordisk jämförelse avseende i tur och ordning läsförståelse, matematik och naturvetenskap samt medborgarkunskap. Samtliga nordiska länder har dock inte deltagit i samtliga mätningar. I engelska och andra främmande språk saknas helt möjligheter att göra en nordisk jämförelse eftersom Sverige var det enda nordiska land som deltog i språkstudien ESLC.

#### En jämförelse av nordiska länder i läsförståelse

I tabellen nedan presenteras en jämförelse mellan Finland, Norge, Danmark och Sverige avseende resultaten i PIRLS, som mäter läsförståelse i årskurs 4.<sup>56</sup>

Tabell 4.1 Poäng i PIRLS 2011 för fem nordiska länder

| Land    | Poäng 2001 | Poäng 2006 | Poäng 2011 |
|---------|------------|------------|------------|
| Finland | –          | –          | 568        |
| Norge   | 499        | 498        | 507        |
| Danmark | –          | 546        | 554        |
| Sverige | 561        | 549        | 542        |
| Island  | 512        | –          | –          |

Källa: PIRLS 2001, 2006, 2011.

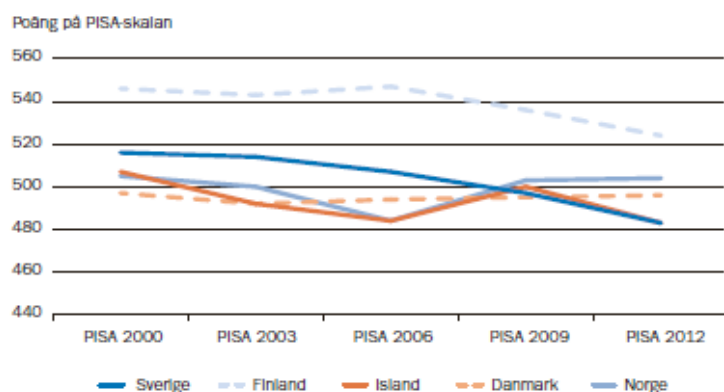
Av de deltagande nordiska länderna hade Finland och Danmark ett högre resultat än Sverige 2011. Den genomsnittliga poängen för samtliga deltagande länder var 500 år 2001 (men medelvärdet var inte 500 i senare undersökningar). Samtliga nordiska länder presterar över det internationella genomsnittet i läsförmåga. Eleverna i Finland presterar bäst av de nordiska ländernas elever i PIRLS 2011. Finland har inte medverkat i tidigare undersökningar. Sveriges elever presterar något sämre än Danmarks, men bättre än Norges 2011. I motsvarande undersökning 2001 presterade Sverige bäst av samtliga deltagande länder, med 561 poäng. Norge hade 499 poäng i motsvarande undersökning 2001. Norge har således förbättrat sina resultat i jämförelse med andra länder mellan 2001 och 2011,

<sup>56</sup> Skolverket: *Barns läskompetens i Sverige och i världen. PIRLS 2001, 2003*; Skolverket: *PIRLS 2006. Läsförmågan hos elever i årskurs 4 – i Sverige och i världen, 2007*; Skolverket: *PIRLS 2011. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv, 2012.*

medan resultaten i Sverige har försämrats. Eleverna i Danmark har förbättrat sina resultat sedan 2006. Värt att notera är att de deltagande eleverna i Norge i årskurs 4 är ett år yngre än eleverna i de andra nordiska länderna.

PISA-undersökningarna mäter således läsförmågan för elever i åldern 15 år. I figuren nedan redovisas utvecklingen av läsförmåga för svenska elever i jämförelse med motsvarande förmåga för eleverna i övriga nordiska länder. I PISA-undersökningen 2012 är 496 poäng de genomsnittliga poängen för OECD-länderna.

**Figur 4.4 Utvecklingen av läsförmåga för svenska elever i jämförelse med elever i övriga nordiska länder**



Källa: Skolverket.

Både Sverige och Finland har en negativ trend i läsning. Men de finska resultaten ligger trots den fallande trenden över OECD:s medelvärde. För Norge innebar resultaten för 2009 ett positivt trendbrott. Norges resultat från 2012 ligger på ungefär samma nivå som 2009 och 2000. Island har en liknande utveckling som Norge, men med den skillnaden att kurvan vänder nedåt igen i och med resultaten från 2012.

I PISA-undersökningen 2012 bedöms 23 procent av de svenska eleverna ha svaga läsfärdigheter. I Island är motsvarande andel 21 procent. I Norge bedömdes 16 procent av eleverna vara svaga läsare och i Danmark 15 procent. Finland har den lägsta andelen svaga läsare av de nordiska länderna: 11 procent.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Skolverket: *PISA 2012. 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap*, 2013.

## En jämförelse av nordiska länder i matematik

TIMSS är således en internationell komparativ studie som undersöker elevernas kunskaper i matematik och naturvetenskap i årskurs 4 och årskurs 8. I TIMSS 2011 är EU/OECD-genomsnittet 518 poäng för årskurs 4 och 502 poäng för årskurs 8.

I tabellen nedan jämförs de nordiska ländernas resultat i TIMSS 2011 i matematik för årskurs 4 med motsvarande resultat i TIMSS 2007.<sup>58</sup>

**Tabell 4.2 Poäng i TIMSS 2007 och 2011 för nordiska länder i matematik, årskurs 4**

| Länder  | Poäng<br>2007 | Poäng<br>2011 |
|---------|---------------|---------------|
| Finland | –             | 545           |
| Norge   | 473           | 495           |
| Danmark | 523           | 537           |
| Sverige | 503           | 504           |

Källa: Skolverket.

Finland presterade 2011 bäst av de nordiska länderna vad gäller elevernas kunskaper i matematik, årskurs 4, med ett resultat långt över genomsnittet på 518 poäng. Sverige presterade något bättre än Norge, men sämre än Danmark. Såväl Norges som Danmarks resultat har förbättrats markant mellan 2007 och 2011.

I följande tabell jämförs de nordiska ländernas resultat i TIMSS för matematik i årskurs 8. Det genomsnittliga resultatet 2011 är alltså 502 poäng.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Skolverket: *TIMSS 2011. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*, 2012; Skolverket: *TIMSS 2007. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*, 2008.

<sup>59</sup> Skolverket: *TIMSS 2011. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*, 2012; Skolverket: *TIMSS 2007. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*, 2008. Skolverket: *TIMSS 2003 Svenska elevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i skolår 8 i ett nationellt och internationellt perspektiv*, 2004.

**Tabell 4.3 Poäng i TIMMS 1995–2011 för nordiska länder i matematik, årskurs 8**

| Länder  | Poäng<br>1995 | Poäng<br>2003 | Poäng<br>2007 | Poäng<br>2011 |
|---------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Finland | –             | –             | –             | 514           |
| Norge   | 498           | 461           | 469           | 475           |
| Sverige | 540           | 499           | 491           | 484           |

Källa: Skolverket.

Jämfört med de nordiska länderna presterar eleverna i Finland signifikant bättre än de svenska eleverna i årskurs 8 medan eleverna i Norge presterar signifikant sämre än de svenska eleverna. Även i årskurs 8 är de norska eleverna i TIMSS-undersökningen dock i genomsnitt ett år yngre än de svenska. Norges resultat har förbättrats från 2003.

I tabellen nedan framgår de nordiska ländernas resultat i PISA-undersökningarna i matematik.<sup>60</sup>

**Tabell 4.4 Poäng i PISA 2003, 2009 och 2012, matematik för nordiska länder**

| Länder  | Poäng 2003 | Poäng 2009 | Poäng 2012 |
|---------|------------|------------|------------|
| Finland | 537        | 541        | 519        |
| Danmark | 514        | 503        | 500        |
| Norge   | 495        | 498        | 489        |
| Sverige | 509        | 494        | 478        |
| Island  | 499        | 507        | 493        |

Källa: Skolverket.

Medelvärdet för OECD-länderna är 494 poäng 2012. Finland presterar bäst av de nordiska länderna i PISA 2012 liksom även i undersökningarna 2003 och 2009. Dock har Finland en negativ trend. Sverige presterar sämst av de nordiska länderna 2012.

TIMSS Advanced undersöker således kunskaper i avancerad matematik och fysik hos elever som går sista året i gymnasieskolan. I TIMMS advanced 2008 deltog Sverige och Norge bland de nor-

<sup>60</sup> Skolverket: PISA 2003, 2004; Nordiska ministerrådet: *Northern Lights on PISA 2009 – focus on reading*, Köpenhamn 2012; Skolverket: *PISA 2012. 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap*, 2013.



diska länderna. I Sverige utgjorde 12,8 procent av samtliga i den aktuella årsklassen målgrupp för undersökningen i matematik, medan motsvarande andel i Norge var 10,9 procent. Norges resultat var signifikant högre än Sveriges.<sup>61</sup>

### En jämförelse av nordiska länder i naturvetenskap

I TIMSS 2011 är OECD/EU-genomsnittet 520 poäng för årskurs 4 och 516 poäng för årskurs 8 i fråga om naturvetenskap.

Tabellen nedan visar de nordiska ländernas resultat i TIMSS för naturvetenskap 2007–2011, årskurs 4.<sup>62</sup>

**Tabell 4.5 Poäng i TIMSS 2007 och 2011 för nordiska länder i naturvetenskap, årskurs 4**

| Länder  | Poäng 2007 | Poäng 2011 |
|---------|------------|------------|
| Norge   | 477        | 494        |
| Danmark | 517        | 528        |
| Sverige | 525        | 533        |
| Finland | –          | 570        |

Källa: Skolverket.

Sveriges medelvärde 2011 jämfört med 2007 visar på en signifikant förbättring. De norska och danska eleverna har under samma tidsperiod också förbättrat sina resultat.

I TIMSS Advanced 2008 mättes kunskaper i fysik. I Sverige utgjordes målgruppen av 11,0 procent av årskullen elever. Motsvarande andel i Norge var 6,8 procent. Norges resultat är signifikant bättre än Sveriges.<sup>63</sup>

Tabellen nedan visar de nordiska ländernas resultat i TIMSS för naturvetenskap 2007–2011, årskurs 8.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> Skolverket: *TIMSS Advanced 2008. Svenska gymnasieelevers kunskaper i avancerad matematik och fysik i ett internationellt perspektiv*, 2009.

<sup>62</sup> Skolverket: *TIMSS 2011. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*, 2012. Skolverket: *TIMSS 2007. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*, 2008.

<sup>63</sup> Skolverket: *TIMSS Advanced 2008. Svenska gymnasieelevers kunskaper i avancerad matematik och fysik i ett internationellt perspektiv*, 2009.

<sup>64</sup> Skolverket: *TIMSS 2011. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*, 2012. Skolverket: *TIMSS 2007. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*, 2008. Skolverket: *TIMSS 2003 Svenska elevers kunskaper i matematik och naturvetenskap*, 2004.

**Tabell 4.6 Poäng i TIMMS 2007 och 2011 för nordiska länder i naturvetenskap, årskurs 8**

| Länder  | Poäng<br>1995 | Poäng<br>2003 | Poäng<br>2007 | Poäng<br>2011 |
|---------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Norge   | 514           | 494           | 487           | 494           |
| Sverige | 553           | 524           | 511           | 509           |
| Finland | –             | –             | –             | 552           |

Källa: Skolverket.

De svenska eleverna uppnår 509 poäng, vilket är signifikant lägre än EU/OECD-genomsnittet. Finland presterar bäst av de deltagande nordiska länderna.

I tabellen nedan jämförs de nordiska ländernas resultat i PISA 2006 med motsvarande resultat i PISA 2009 respektive PISA 2012.<sup>65</sup>

**Tabell 4.7 Poäng i PISA, 2006, 2009 och 2012, i naturvetenskap för nordiska länder**

| Länder  | Poäng<br>2006 | Poäng<br>2009 | Poäng<br>2012 |
|---------|---------------|---------------|---------------|
| Finland | 563           | 554           | 545           |
| Danmark | 496           | 499           | 498           |
| Norge   | 487           | 500           | 495           |
| Sverige | 503           | 495           | 485           |
| Island  | 491           | 496           | 478           |

Källa: Skolverket.

Medelresultatet inom OECD är 501 poäng vid den senaste mätningen 2012, att jämföra med Sveriges resultat på 485 poäng. Finland presterar bäst av de nordiska länderna.

<sup>65</sup> Skolverket: PISA 2012. 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap, 2013.

## En jämförelse av nordiska länder gällande medborgar- och samhällsfrågor

Skolverket publicerade 2010 en nordisk jämförelse rörande medborgarkunskaper för elever i årskurs 8.<sup>66</sup> Studien behandlar resultaten i ICCS ur ett jämförande nordiskt perspektiv. Som nämnts kommer svenska elever väl ut denna studie i en internationell jämförelse. Sverige rangordnas tillsammans med ytterligare sex länder på en femte plats bland de 38 deltagande länderna. Vid den nordiska jämförelsen är det övergripande mönstret att eleverna i Danmark och Finland presterar bäst. På en lite lägre nivå återfinns de svenska eleverna, som i sin tur presterar något bättre än de norska eleverna. Norska elever är dock ett år yngre än eleverna i övriga nordiska länder. Sverige hävdar sig således väl i den internationella jämförelsen, men inte lika väl i jämförelsen med de nordiska länderna.

De svenska elevernas kunskaper ligger över både det internationella och europeiska genomsnittet, men inte i topp. Fyra länder – däribland Finland och Danmark – får bättre resultat på kunskapsprovet. Samtidigt når åtta procent av de svenska eleverna inte upp till miniminivån för vad man behöver kunna som medborgare. Motsvarande siffror för Finland är två procent och för Danmark fyra procent. Men inte bara elevens egen bakgrund har en betydelse för dennas kunskapsresultat, utan också klasskamraternas. Statistiskt sett kan en skolnivåeffekt av elevsammansättningen urskiljas. En elev som går i en klass där de flesta andra eleverna har högutbildade föräldrar, har större sannolikhet att få ett gott provresultat i ICCS. Risken för en elev att få låga poäng på provet ökar om elevens klasskamrater har lågutbildade föräldrar. Den svenska sammansättningseffekten skiljer sig inte signifikant från det europeiska genomsnittet. I Finland är sammansättningseffekten inte ens är statistiskt signifikant, medan övriga nordiska länder liknar Sverige.

---

<sup>66</sup> Skolverket: *Medborgarkunskaper i sikte. Nordisk jämförelse och fördjupad analys av svenska elevers svårigheter i ICCS 2009, 2012.*

#### 4.2.4 Studieresultatens utveckling i samband med elever med utländsk bakgrund

Detta avsnitt baseras till stor del på material som överlämnats till denna utredning efter kontakt med Skolverket.

##### Generellt om elever med utländsk bakgrund

Andelen elever med någon form av utländsk bakgrund har ökat sedan 1990-talet men utgör trots allt inte mer än cirka 17 procent av alla elever. Denna elevgrupp delas normalt upp i två undergrupper, de som är födda utomlands (utlandsfödda elever) samt de som är födda i Sverige med båda föräldrarna födda utomlands (elever födda i Sverige med utländsk bakgrund). Eftersom de internationella undersökningarna bygger på ett urval av elever blir antalet elever med utländsk bakgrund ganska litet men ändå tillräckligt stort för att kunna analysera skillnader i resultatnivå för dessa två grupper i jämförelse med elever som är födda i Sverige med minst en svenskfödd förälder (elever med svensk bakgrund/infödda) för ett givet undersökningstillfälle. Däremot blir det betydligt svårare att utifrån de internationella undersökningarna studera trender för dessa två undergrupper då den statistiska felmarginalen (eller standardfelet) då blir lite för stor för att kunna spåra modesta eller medelstora förändringar i dessa gruppers genomsnittliga resultatnivå. Förändringarna måste vara stora för att bli signifikanta. Dessutom går det inte att dela upp gruppen utlandsfödda ytterligare, t.ex. de som anlant före respektive efter skolstart då detta leder till ännu större standardfel i skattningarna (eftersom grupperna då blir ännu mindre). Dessa typer av analyser görs bättre utifrån betygen som bygger på totaldata.

Elever med utländsk bakgrund presterar enligt de internationella studierna signifikant lägre resultat jämfört med elever med svensk bakgrund. När hänsyn tas till den socioekonomiska bakgrunden minskar visserligen skillnaderna i resultat men det finns fortfarande signifikanta skillnader mellan elever med svensk bakgrund och båda undergrupperna av elever med utländsk bakgrund. Detta gäller samtliga internationella studier i läsförståelse, matematik och naturvetenskap (PISA, PIRLS och TIMSS).

Om man i stället använder betygen som resultatmått (meritvärdet) är skillnaderna mellan elever med svensk bakgrund och svensk-

födda elever med utländsk bakgrund ganska liten efter att hänsyn tagits till skillnader i socioekonomisk bakgrund, cirka 4 meritvärdespoäng (2011), en skillnad som har minskat från cirka 8–9 poäng i slutet av 1990-talet. Motsvarande skillnad i meritvärde mellan elever med svensk bakgrund och utlandsfödda elever är cirka 36 meritvärdespoäng (2011) och har ökat på senare år.

### **Hur resultatutvecklingen påverkats av elever med utländsk bakgrund**

För PISA-undersökningarna gäller att det nationella medelvärdet hade påverkats endast marginellt om Sverige inte hade några elever med utländsk bakgrund. I PISA är resultatnedgången mellan 2003 till 2012 i stort sett lika stor för elever med utländsk bakgrund som för hela elevpopulationen. Som exempel kan nämnas att cirka 16 procent av nedgången i läsförståelse mellan PISA-undersökningarna 2000 och 2009 kan förklaras med att vi har elever med utländsk bakgrund. Men den övervägande delen av nedgången, 84 procent har andra orsaker.

För PIRLS förbättras resultaten med 7–8 PIRLS-poäng om man exkluderar elever med utländsk bakgrund. Men den nedåtgående trenden är -20 poäng för elever med svensk bakgrund jämfört med -19 poäng för hela elevpopulationen. Således kan ingenting av nedgången i årskurs 4-elevs läsförståelse förklaras med att Sverige har elever med utländsk bakgrund, tvärtom hade nedgången varit ännu större om populationen bara bestått av elever med svensk bakgrund.

För TIMSS förbättras resultaten i matematik med mellan 3–6 poäng respektive 7–11 poäng i naturvetenskap när elever med utländsk bakgrund exkluderas, beroende på vilken mätning som studeras. Nedgången i matematik hade varit 3 TIMSS-matematikpoäng mindre om elever med utländsk bakgrund exkluderats. I naturvetenskap hade motsvarande nedgång varit 4 TIMSS naturvetenskapspoäng mindre. I jämförelse med den totala nedgången på 56 respektive 44 poäng kan bara en marginell andel av nedgången förklaras med elever med utländsk bakgrund, 5 respektive 11 procent i matematik respektive naturvetenskap.

År 2009 hade resultatskillnaden jämfört med Finland i PISA varit 31 poäng i stället för 39 poäng om varken Sverige eller Finland

hade haft några elever med utländsk bakgrund, vilket motsvarar 21 procent av resultatskillnaden.

Det är vanskligt att försöka skatta hur resultaten för elever med utländsk bakgrund har förändrats över tid utifrån internationella studier då urvalen är för små. Då ger betygen ett bättre underlag då dessa finns för samtliga elever i landet. Betygen visar att gruppen utlandsfödda elever tappat mark jämfört med elever med svensk bakgrund och att en förklaring till det troligtvis är att den genomsnittliga invandringsåldern ökat från cirka 7 till cirka 9 år under senare år. En annan är att ursprungsländerna inte är desamma som tidigare (vilket kan påverka den genomsnittliga utbildningsnivån hos elevernas föräldrar). Dessutom har andelen utlandsfödda elever ökat under de senaste 15 åren.

#### 4.2.5 Betydelsen av icke-kognitiva förmågor

I Skolverkets lägesbedömning för 2013 framhåller verket med hänvisning till en av verkets egna rapporter<sup>67</sup> att det finns allt mer stöd i internationell forskning för att så kallade icke-kognitiva förmågor såsom självuppfattning, motivation, samarbetsförmåga och självdisciplin är förmågor som har betydelse för att en individ ska klara sig bra när det gäller framtida studier och i arbetslivet. Inte minst tycks de vara viktiga för individer som har mindre gynnsamma förutsättningar. Det berör alltså i sina konsekvenser skolans kompensatoriska uppdrag, framhåller Skolverket.

I rapporten *Betydelsen av icke-kognitiva förmågor* redovisar Skolverket en analys där gällande läroplaners mål- eller syftesformuleringar om icke-kognitiva förmågor sammanställts i kluster enligt följande.

- Kreativa inslag som idérikedom, nyskapande, nyfikenhet, initiativtagande, innovations- och entreprenörsanda.
- Empatiska inslag som inlevelseförmåga, medkänsla, tolerans, förståelse och respekt för olikheter, solidaritet.
- Karaktärsegenskaper som ansvarstagande, uthållighet, noggrannhet, omdöme, goda arbetsvanor, effektivitet och organisationsförmåga, framåtanda, självdisciplin, emotionell stabilitet.

---

<sup>67</sup> Skolverket: *Betydelsen av icke-kognitiva förmågor*, 2013.

- Sociala, och kommunikativa inslag som öppenhet, lättsamhet, social förmåga, samarbetsförmåga och förmåga att arbeta i grupp, flexibilitet och anpassningsförmåga, förmåga att uttrycka sig i olika former, kunna och våga uttrycka sin mening.
- Inslag som berör självuppfattning: trygg identitet, självförtroende, självkänedom, självständighet (autonomi).
- Inslag som handlar om analys och problemlösning, som kritiskt tänkande, abstrakt och konkret tänkande, problemlösning förmåga, dynamiskt tänkande, förmåga att sätta mål och planera.
- Inslag som berör lärande; lära att lära, lust att lära, att reflektera över sitt sätt att lära och att utveckla sitt lärande, livslångt lärande.

Det svenska skolväsendet har, enligt skollag och läroplaner, under lång tid haft uppdraget att utveckla barns och elevers personlighet, egenskaper och förhållningssätt inom en rad av de områden som inom forskningen benämns icke-kognitiva förmågor. Hur den svenska skolan lyckas med detta uppdrag och betydelsen av dessa förmågor är ett område inom vilket mer kunskap behövs, framhåller Skolverket.

#### 4.2.6 Utvecklingen av elevernas attityder, värderingar, hälsa och välbefinnande

I Skolverkets lägesbedömning för 2013 påpekar verket att ett gemensamt drag i studier om vad som kännetecknar framgångsrik undervisning är att de även lyfter fram betydelsen av förtroende mellan elever och lärare. En positiv skolmiljö med goda relationer och ett tillitsfullt klimat utgör goda förutsättningar för att uppnå bra skolresultat.<sup>68</sup>

I lägesbedömningen för 2013 framhålls vidare att Skolverkets attitydundersökningar sedan den första undersökningen 1993 har visat att nio av tio elever i årskurs 7–9 och i gymnasieskolan trivs med sin skola och med andra elever. Åtta av tio trivs även med sina lärare och bryr sig om och engagerar sig i skolarbetet. Sju av tio elever trivs med själva skolarbetet och tycker att det känns menings-

---

<sup>68</sup> Skolverket: *Skolverkets lägesbedömning 2013*, 2013.

fullt att gå till skolan. Samma mönster återfinns i svaren från de yngre eleverna, i årskurserna 4–6. Nio av tio trivs ganska eller mycket bra med andra elever och med lärarna och lika många bryr sig om skolarbetet.

Skolverket anför i den aktuella lägesbedömningen vidare att uppgifter från både PIRLS 2011 och TIMSS 2011 visar att Sverige ligger i toppskiktet av alla EU/OECD-länder vad gäller elevernas upplevda trygghet i skolan i form av att mobbning förekommer i mindre utsträckning än i andra länder. Det finns likväl elever som inte känner sig trygga i skolan, vilket måste tas på största allvar, påpekar Skolverket, med hänvisning till en kvalitetsgranskning från Skolinspektionen 2010.<sup>69</sup>

#### 4.2.7 En skola i kris? – en sammanfattande kommentar om utvecklingen av studieresultaten

Den svenska skolan befinner sig i en legitimitetskris. Att Utbildningsradion hösten 2013 sände en programserie om den svenska skolan med rubriken ”Världens bästa skitskola” är symptomatiskt för bilden av den svenska skolan. Den intensiva debatt som följt efter den senaste PISA-undersökningen, som presenterades i december 2013, understryker ytterligare bilden av en skola i kris.

Svenska 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap har enligt de internationella kunskapsmätningarna försämrats under en längre tid. Resultaten från PISA 2012 påvisar en ytterligare försämring i samtliga tre kunskapsområden mellan 2009 och 2012. För första gången presterar svenska elever under OECD-genomsnittet i såväl matematik som läsförståelse och naturvetenskap. I engelska samt i medborgar- och samhällskunskap presterar de svenska eleverna däremot enligt andra internationella mätningar på en hög nivå (dessa ämnen omfattas inte av PISA-undersökningen). En stor andel av de svenska eleverna trivs bra i skolan och Sverige ligger i toppskiktet av alla EU/OECD-länder vad gäller elevernas upplevda trygghet i skolan i form av att mobbning förekommer i mindre utsträckning än i andra länder. Vad gäller de viktiga så kallade icke-kognitiva förmågorna såsom självuppfattning, motivation, samarbetsförmåga och självdisciplin, saknar vi systematiska mätningar av hur väl den svenska skolan lyckas, men

<sup>69</sup> Skolverket hänvisar till Skolinspektionens rapport *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*, 2010.



vi vet att det länge varit prioriterade uppgifter i de svenska läroplanerna att stärka elevernas icke-kognitiva förmågor. Det saknas aktuella nationella utvärderingar utifrån den svenska läroplanen, varför det är svårt att dra heltäckande slutsatser om utvecklingen av studieresultaten.

En viktig anledning till "skolans kris" är alltså att resultaten i de internationella kunskapsmätningarna med något undantag kontinuerligt försämrats från 1990-talet och framåt. Vi har gått från att ha varit en "toppnation" till att bli en genomsnittlig nation eller till och med sämre än genomsnittet vad gäller elevernas kunskaper och vi vet inte om vi sett slutet på resultatförsämringarna ännu. Sverige har historiskt sett hävdats sig väl i de internationella kunskapsmätningarna i läsning och naturvetenskap. Vid mitten av 1990-talet var även resultaten i matematik goda. Därefter har det skett en trendmässig försvagning i alla dessa ämnen. Ett annat allvarligt problem är att Sverige inte längre intar en topposition när det gäller likvärdighet i skolsystemet, utan är numera ett genomsnittland. Denna relativa nedgång beror inte så mycket på att övriga länder kommit ikapp utan den främsta orsaken är att likvärdigheten i Sverige har försämrats. Dels har skillnaderna mellan hög- och lågpresterande elever ökat, dels har skillnaderna mellan hög- och lågpresterande skolor ökat och dessutom har betydelsen av en elevs socioekonomiska bakgrund förstärkts. Sverige är ett av få länder där både de genomsnittliga resultaten och likvärdigheten försämrats samtidigt.

Att rapporterna om försämrade resultat göder diskussionen om "skolans kris" beror på att försämringarna registrerats just i ämnet matematik samt i läsförmåga i svenska språket. Jämte engelskan anses nämligen ämnena matematik respektive svenska vara särskilt viktiga ämnen. Dessa båda ämnen anses dessutom, förutom att vara viktiga i sig, även vara av vikt för skolframgång i andra ämnen.

Vi kan se i kursplanerna i matematik för såväl obligatoriska som frivilliga skolformer att studierna inte bara syftar till att kunna lösa matematikuppgifter, utan ämnet syftar också till att utveckla abstraktionsförmåga och logiskt tänkande. Matematiken leder alltså till kunskapsöverspridning till andra ämnen och prestationer. Ämnet har en stark symbolisk ställning som mått på studiebegåvning. Förr hade de klassiska språken ställning som gymnasiernas tyngsta ämnen. Ett skäl för studiet av klassiska språk var att den systematiska och logiska uppbyggnaden av latinet skulle lära eleven att se sådana mönster och därigenom påverka tänkandet i en systematisk och

logisk riktning. I dag är matematiken vår tids latin, det vill säga en symbol för begåvning och ett medel för kunskapsöverspridning.<sup>70</sup> Forskningen visar att det finns ett samband mellan betygen i matematik och betygen i andra ämnen i grundskolan, men det går för den skull inte att bevisa att det finns ett orsakssamband mellan goda kunskaper i matematik och studieframgång generellt.

Naturligt nog förutsätts god läsutveckling vara viktig för skolframgång i flera ämnen. Forskningen visar att tidiga misslyckanden i läsning leder till senare misslyckanden. Det bristande flytet i läsningen förtar viljan att läsa och leder därmed till begränsad läsning. Denna begränsade läsning leder i sin tur till minskad exponering för att utvidga ordförrådet och till minskad kontakt med idéer och därmed till mindre goda skolresultat över lag. Få torde bestrida att läsförmåga är grundläggande för skolframgång.

Att svenska elever presterar på en god internationell nivå i engelska och medborgarkunskap, och att inga försämringar noterats i prestationerna i dessa ämnen tycks inte förta bilden av en skola i kris. Ibland hävdas att det inte beror på skolan att vi är bra på engelska, utan på att många ungdomar spelar spel eller ser på engelska filmer. Det är inte lika ofta man hör att de försämrade resultaten i läsförmåga förklaras av att ungdomar läser mindre böcker på fritiden i dag, något som framgår av PISA-undersökningarna, och som även litteraturutredningen nyligen påpekat.<sup>71</sup> Vi har alltså en tendens att säga att det är skolans "fel" och inte föräldrarnas eller det omgivande samhällets när det går dåligt i vissa ämnen, men att det är samhällets förtjänst och inte skolans när det går bra i andra ämnen.

Det är ett allvarligt problem att omkring 25 procent av eleverna inte får godkända betyg i alla ämnen och att cirka 12 procent av eleverna inte uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program. Vid värderingen av skolresultaten är det dock viktigt att komma ihåg att vi före 1994 hade ett relativt betygssystem där en viss andel av eleverna i praktiken förväntades inte "godkännas" oavsett kunskapsnivå. Betygssystemet var konstruerat så att 24 procent av eleverna fick betyget 2, medan 7 procent fick betyget 1. En viktig skillnad är att "icke-godkänt" inte existerade som begrepp då. I dag är innebörden av de nationella målen, att alla elever ska uppnå kraven för minst godkända betyg i alla ämnen, vilket av de

<sup>70</sup> SOU 2010:97 *Resultatuppföljning, läskvalitet och skolutveckling – tre bidrag till diskussionen om jämställdhet i skolan*. I det första bidraget, av Göran Linde, förs en diskussion om läroplanskoder.

<sup>71</sup> SOU 2012:65 *Läsandets kultur – slutbetänkande av Litteraturutredningen*. Betänkandet har utgjort underlag till proposition 2013/14:3 *Läsa för livet*.

flesta uppfattades motsvara en nivå mellan 2 och 3 i det tidigare systemet.<sup>72</sup> Skolans ambitionsnivå har således höjts efter det att skolan kommunaliserades. Denna ambitionshöjning är i sig en positiv sak, men begreppet ”icke-godkänt” leder också till att skolans misslyckanden att få elever att klara målen tydliggörs.

Försämringarna i studieresultat och likvärdighet måste tas på stort allvar. Samtidigt ska sägas att det finns många svenska skolor som fungerar bra. Det pågår en ”nedsvärtning” av den svenska skolan som sannolikt bidrar till att göra läraryrket mindre attraktivt och till att många elever får en negativ bild av skolan och sina lärare. I värsta fall riskerar eleverna även att få en negativ bild av sin egen förmåga och av möjligheterna till utveckling i övrigt i skolan. Det saknas för övrigt aktuella nationella utvärderingar utifrån den svenska läroplanen, varför det är svårt att dra heltäckande slutsatser om utvecklingen av studieresultaten.

Från universiteten kommer larmrapporter om att nya studenter inte kan läsa och därför inte kan tillgodogöra sig undervisningen. Samtidigt kan många universitetslärare vittna om att studenter på grundutbildningen som genomgått den svenska ungdomsskolan är skickliga i att självständigt analysera problem och dokumentera sin analys. Bilden av den svenska skolan är kluven.

### 4.3 Resurser till skolan före och efter kommunaliseringen

I detta avsnitt behandlas resurserna till skolan före och efter kommunaliseringen. Avsnittet baseras till stor del på den rapport om resurserna i skolan som Statskontoret tagit fram på uppdrag av denna utredning.<sup>73</sup> En styrka med Statskontorets rapport är bland annat att data i flera av delanalyserna omfattar förhållandevis långa tidsserier. Av utrymmesskäl redovisas nedan endast ett urval av resultatet från Statskontorets fylliga analys av utvecklingen av resurserna till skolan före och efter kommunaliseringen.

---

<sup>72</sup> Ingrid Carlgren: ”Trivialskolan”, Skola och samhälle 2010-02-04.

<sup>73</sup> Statskontoret: *Resurserna i skolan*, rapport 2013:10.

### 4.3.1 Aktuellt om resurser och resursfördelning till skolan

#### Allmänt om resursfördelningen till skolan

Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet samt skola och vuxenutbildning utgör en väsentlig del av den kommunala sektorns verksamhet. Kostnaderna för dessa verksamheter motsvarade 2012 drygt 40 procent av den kommunala sektorns totala kostnader som uppgick till 528,9 miljarder kronor. Av kommunernas totala kostnader svarade förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet för drygt 14 procent medan andelen för skola och vuxenutbildning uppgick till drygt 26 procent. I dessa kostnader ingår även ersättningar till andra anordnare och huvudmän.

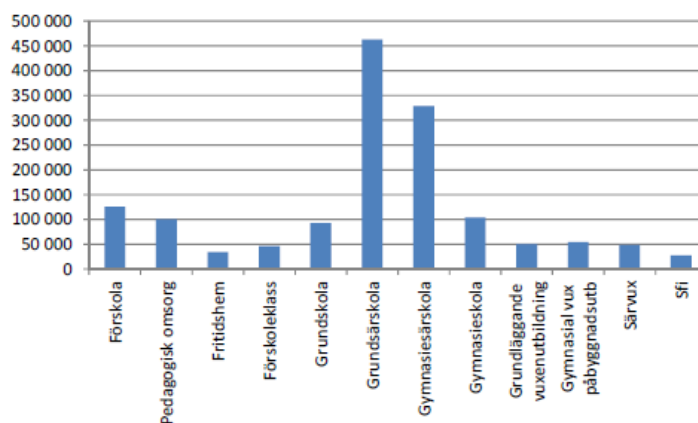
Under verksamhetsåret 2012 uppgick den totala kostnaden för förskola, fritidshem, annan pedagogisk verksamhet, skola och vuxenutbildning till 214,8 miljarder kronor. Av den totala kostnaden utgjorde 65 procent (138,9 miljarder kr) av kostnader för skola och vuxenutbildning och 35 procent (75,9 miljarder kr) av kostnader för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet.

Av de totala kostnaderna för skola och vuxenutbildning 2012 var 109,1 miljarder kronor kostnader för verksamhet med kommunal huvudman. Det innebär att knappt 79 procent av den totala kostnaden för skola och vuxenutbildning utgjordes av kommunernas kostnader för verksamhet i egen regi. Den resterande kostnaden på 30 miljarder kronor var kostnader för verksamhet med fristående, statlig eller landstingskommunal huvudman. En stor del av de övriga huvudmännens kostnader finansieras av kommunerna. Kostnaderna per elev var högst i grundsärskolan och i gymnasiesärskolan, följt av förskolan, grundskolan och gymnasieskolan. Kostnaderna för grundskolan uppgick 2012 till 90 000 kronor per elev.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Skolverket: *Kostnader för förskola, fritidshem, annan pedagogisk verksamhet, skola och vuxenutbildning 2012*, PM Utbildningsstatistik 2013-09-14.

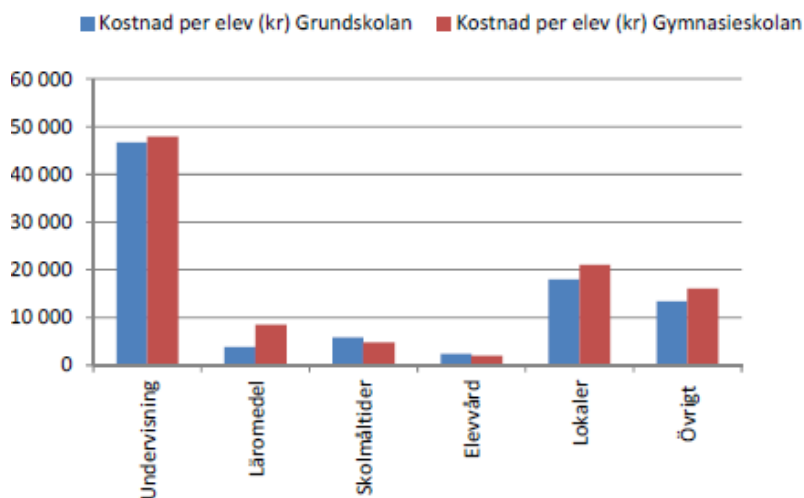
Figur 4.5 Totalkostnaden per barn/elev för samtliga verksamhetsformer 2012



Källa: Skolverket.

Undervisningen svarar för den största delen av de totala kostnaderna, medan lokaler är den näst största kostnadsposten, detta gäller i såväl grundskolan som gymnasieskolan.

Figur 4.6 Fördelningen av delkostnader för grund- och gymnasieskolan 2012



Källa: Skolverket.

## Kort om spridningen i kostnader mellan kommunerna

Det är stor spridning i kostnader mellan de kommunala huvudmännen för grundskolan. Kostnaderna per elev varierade under 2012 mellan 135 600 och 75 100 kronor. Även när det gäller kostnaderna per elev för undervisning är variationerna stora mellan kommunerna – mellan 73 500 och 34 100 kronor. Även för andra kostnadslag är skillnaderna stora. Exempelvis varierade kostnaderna för elevhälsan under 2012 mellan 10 200 kronor per elev och 800 kronor per elev. För läromedel varierade motsvarande kostnader mellan 9 600 kronor och 1 200 kronor. De fristående skolorna uppvisar ännu större variationer.

**Tabell 4.8 De kommunala huvudmännens kostnader per elev 2012, kronor, totalkostnad samt undervisningskostnad, spridningsmått**

| Spridningsmått för kommuner | Totalkostnad | Kostnader för undervisning |
|-----------------------------|--------------|----------------------------|
| Max                         | 135 600      | 73 500                     |
| 90 %                        | 104 300      | 54 900                     |
| 75 %                        | 97 700       | 49 900                     |
| Median                      | 91 100       | 46 500                     |
| 25 %                        | 85 600       | 43 800                     |
| 10 %                        | 81 500       | 41 200                     |
| Min                         | 75 100       | 34 100                     |

Källa: Skolverket.

Skillnaderna i kostnader mellan de kommunala huvudmännen kan till stor del förklaras av att kommunerna har skilda strukturella förutsättningar för sina skoluppdrag. En viktig strukturell faktor är invånardistansen. Den är ett mått på befolkningstätheten i ett område, beräknat efter genomsnittligt fysiskt avstånd mellan invånare. Detta mått fångar skillnader som finns mellan kommunerna vad gäller de förutsättningar som glesbygd har i jämförelse med tätare befolkade områden, till exempel kostnader för små skolor och längre skolskjutsar. Men det finns förstås även skillnader i effektivitet och ambitionsnivå mellan kommunerna, eller andra skillnader som följer av att man har olika traditioner och skilda arbetssätt. En kommuns kostnader för skolan påverkas även av omfattningen och inriktning på det arbete som andra aktörer i lokalsamhället bedriver, främst andra statliga eller kommunala organ, som arbetar med fritidsverksamhet, samhällsplanering socialtjänst,

insatser för att få unga i arbete med mera. Statskontoret kunde i en analys 2009 förklara omkring 60 procent av skillnaderna i kommunernas kostnader för grundskolan med ett antal strukturella variabler, bland annat med åldersstruktur, andelen barn med utländsk bakgrund och bebyggelsestruktur.<sup>75</sup> Med andra ord förblev omkring 40 procent av kostnadsskillnaderna oförklarade. Skilda sätt att redovisa kostnader kan förklara en del av skillnaderna. En delmängd av dessa 40 procent utgörs med all sannolikhet av effektivitets- eller ambitionsskillnader kommunerna emellan. Ingen har hittills kunnat fånga dessa skillnader i en statistisk analys.

Ytterligare uppgifter om spridning i kostnader mellan kommuner redovisas i avsnitt 4.3.9. Där redovisas även vissa uppgifter om spridning i kostnader gällande gymnasieskolan.

### Kort om den kommunalekonomiska utjämningen

Kommunernas och landstingens intäkter består till stor del av skatteintäkter (cirka 70 procent) och statsbidrag (cirka 16 procent). Till detta kommer en kommunal fastighetsavgift som infördes 2008.<sup>76</sup> Men förutsättningarna att klara sina uppgifter skiljer sig åt eftersom det finns stora skillnader i beskattningsbar inkomst per invånare (skattekraft) mellan olika kommuner och landsting. Framför allt gäller detta för kommunerna och det beror inte enbart på skillnader i invånarnas förvärvsinkomster utan också på skillnader i hur många som arbetar och invånarnas åldersstruktur. På grund av skillnader i behovet av kommunal verksamhet, bland annat till följd av skillnader i befolkningens ålderssammansättning, kan dessutom kostnadsskillnaderna mellan kommunerna vara betydande. Syftet med systemet för kommunalekonomisk utjämning är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Meningen är att skillnader i kommunalskatt i stort ska spegla skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå och inte bero på skillnader i strukturella förutsättningar. Inom ramen för den kommunalekonomiska utjämningen omfördelas medel för att ut-

<sup>75</sup> Statskontoret: *Begrepp och beräkningssätt inom kostnadsutjämningen – en förstudie*, 2009.

<sup>76</sup> SOU 2011:59 *Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet*.

jämna såväl strukturellt betingade kostnadsskillnader som strukturellt betingade inkomstskillnader.<sup>77</sup>

#### 4.3.2 Kommunerna disponerar medel fritt

När skolan kommunaliserades fanns statliga medel för skolan i ett särskilt sektorbidrag. Men redan 1993 inleddes medlen för skolan i ett nytt generellt statsbidrag, den så kallade ”påsen”. Detta innebär större möjligheter för kommunerna att göra ekonomiska prioriteringar mellan olika kommunala ansvarsområden. Samtidigt slogs fast att statens mål och krav på de kommunala verksamheterna i första hand skulle läggas fast i lag i stället för att styras genom specialdestinerade statsbidrag. Det är bland annat mot denna bakgrund intressant att analysera hur stora resurser kommunerna sammanlagt avsatt till skolan efter kommunaliseringen, eller snarare efter att medlen till skolan hamnade i ”påsen” 1993, i jämförelse med motsvarande på den tiden skolan till stor del finansierades med specialdestinerade statliga bidrag. (Här ska dock erinras om att skolan finansierades till omkring 50 procent via kommunalskatten åren närmast före kommunaliseringen.) På motsvarande sätt är det intressant att analysera spridningen i avsatta resurser till skolan mellan kommuner eller grupper av kommuner. En analys av spridningen av de resurser kommunerna avsätter till skolan kan ge indikationer på om det finns enstaka kommuner eller grupper av kommuner som av något skäl inte prioriterar skolan i samma utsträckning som andra kommuner. Nedan redovisas uppgifter om kommunernas resurser till skolan före respektive efter kommunaliseringen.

#### 4.3.3 Regler, samhällstrender och demografi är i hög grad styrande för kommunerna

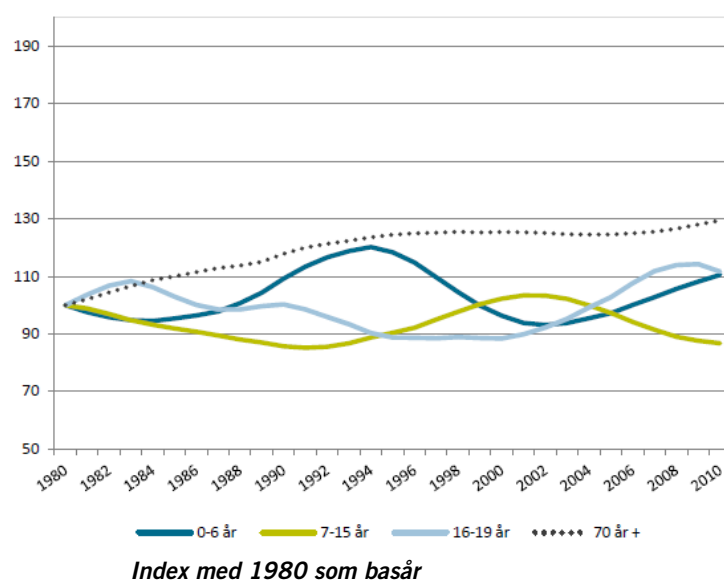
När utvecklingen av olika kommunala verksamheter diskuteras är det viktigt att hålla i minne att kommunernas verksamhet till stor del styrs av mål och krav i lagar och förordningar, som i praktiken framtvingar resursavsättningar till specifika områden. Man brukar säga att omkring 80 procent av kommunernas resurser används till verksamhet som är speciallagsreglerad. Kommunernas frihet att

<sup>77</sup> Sveriges Kommuner och Landsting och Finansdepartementet: *Kommunalekonomisk utjämning. En informationsskrift om utjämningsystemet för kommuner och landsting 2008*, 2008.



prioritera mellan olika områden är alltså i praktiken begränsad. Givet dessa lagar och förordningar är demografiska faktorer i hög grad styrande för kommunernas resursallokering till olika områden. Variationen över tid av befolkningens ålderssammansättning innebär också att behoven av olika typer av tjänster varierar över tid. Andelen äldre över 70 år i befolkningen har ökat kontinuerligt mellan 1980 och 2010 – ökningen är cirka 30 procent. Ökningen är ännu större i åldersgruppen 75 år eller äldre, där är ökningen cirka 50 procent. Befolkningsutvecklingen för barn och ungdomar varierar över tiden, men utan en ihållande trend. Det kan noteras att andelen barn i skolåldern var jämförelsevis lågt vid tidpunkten för skolans kommunalisering (1991) och vid övergången till ett generellt statsbidrag (1993), men att andelen steg kraftigt åren därefter.

**Figur 4.7** Befolkningsutveckling i olika åldersgrupper åren 1980 till 2010.



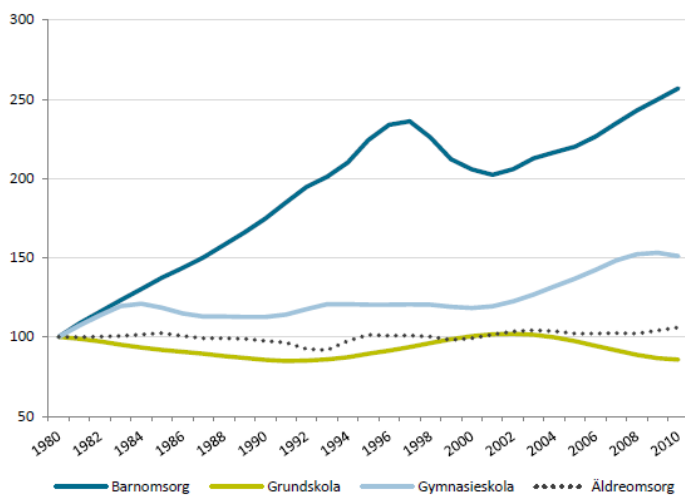
*Index med 1980 som basår*

Källa Statistiska centralbyrån.

Den demografiska utvecklingen påverkar alltså volymen kommunala tjänster. Därutöver påverkar politiska beslut samma volym av tjänster. Olika reformer eller samhällstrender förändrar över tid omfattningen av den verksamhet som har respektive åldersgrupp som målgrupp. Genom att studera prestationer, som är ett sam-

manvägt mått på antalet tjänster inom olika verksamhetsområden, kan vi säga något om förändringen av volymen utförda tjänster. Definitionen omfattar endast mängden utförda tjänster och inte eventuella förändringar i tjänsternas innehåll och kvalitet. Antalet prestationer för barnomsorgen har ökat med cirka 150 procent sedan 1980, utan att antalet barn har ökat i motsvarande grad. Förklaringen är att en större andel barn nyttjar kommunal barnomsorg i dag jämfört med 1980. Exempelvis var nio av tio barn i åldrarna 2–3 år inskrivna i barnomsorg 2010. Antalet prestationer inom äldreomsorgen är relativt konstanta under perioden 1980–2010. Antalet prestationer inom gymnasieskolan har ökat relativt kraftigt. Detta beror till stor del på 1991 års gymnasiereform, som innebar att en större andel ungdomar påbörjar studier i gymnasieskolan. Antalet prestationer i grundskolan har inte förändrats särskilt mycket sedan 1980, och följer variationerna i utvecklingen av antalet barn i åldersgruppen 7–15 år.

**Figur 4.8** Antalet prestationer inom förskola, grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg 1980 till 2010. Index med 1980 som basår

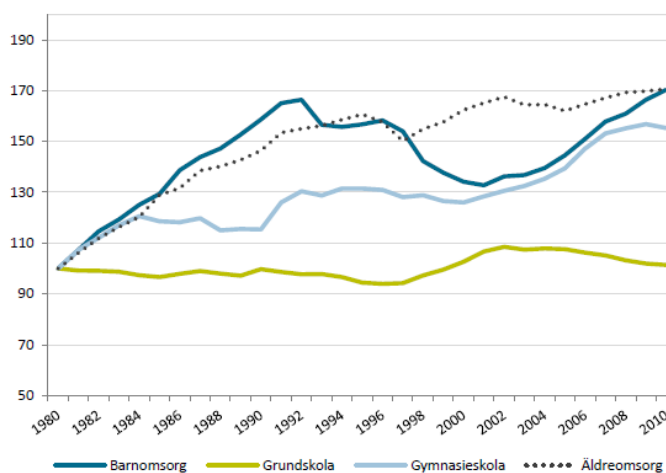


Källa: Statskontoret.

#### 4.3.4 Kostnaderna för välfärdstjänster har ökat totalt sett, men inte för grundskolan

Kostnaderna för såväl barn- som äldreomsorg har ökat med cirka 70 procent sedan 1980. Även kostnaderna för gymnasieskolan har ökat kraftigt. Kostnaderna för grundskolan är däremot i stort oförändrade 2010 jämfört med 1980, utan att antalet barn har minskat markant. Grundskolans kostnadsmässiga andel av de totala kostnaderna för kommunala välfärdstjänster har minskat från 19 procent 1981 till under 13 procent 2010.

Figur 4.9 Kommunernas totala kostnader för förskola, grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg åren 1980 till 2010.



Index beräknat utifrån fasta priser med 1980 som basår

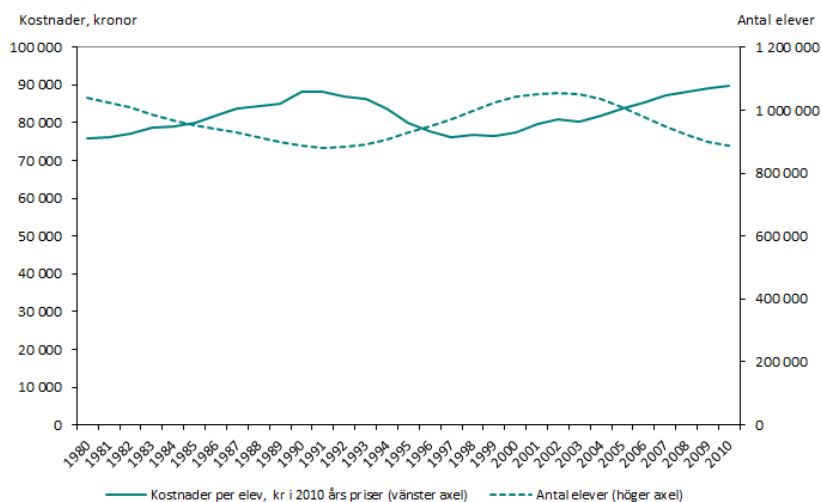
Källa: Statskontoret.

#### 4.3.5 Kommunernas kostnader per elev för grundskolan minskade under 1990-talet, men ökade igen under 00-talet

Som framgått ovan är resurserna till grundskolan mätt i fasta priser ungefärligen oförändrade i dag jämfört med 1980. I diagrammet nedan framgår sambandet mellan kostnaderna per elev och antalet elever i grundskolan. Mellan åren 1991 och 1999 minskade kostnaderna per elev med omkring 13 procent i fasta priser. En möjlig

förklaring är att ökningen av elevantalet gjorde att kommunerna kunde fördela sina kostnader på fler elever. En annan tänkbar förklaring är den ekonomiska krisen under 1990-talet, som innebar försämrade ekonomiska förutsättningar för kommunerna. Under perioden 2000 till 2010 ökade kostnaderna per elev med 16 procent i fasta priser. År 2009 var det första året då kostnaderna per elev nådde en nivå som motsvarande den i början av 1990-talet. Mellan åren 2002 och 2010 minskade samtidigt elevkullarna.

**Figur 4.10 Kommunernas totala kostnader per elev för grundskolan (kronor) i riket åren 1980 till 2010, 2010 års priser**

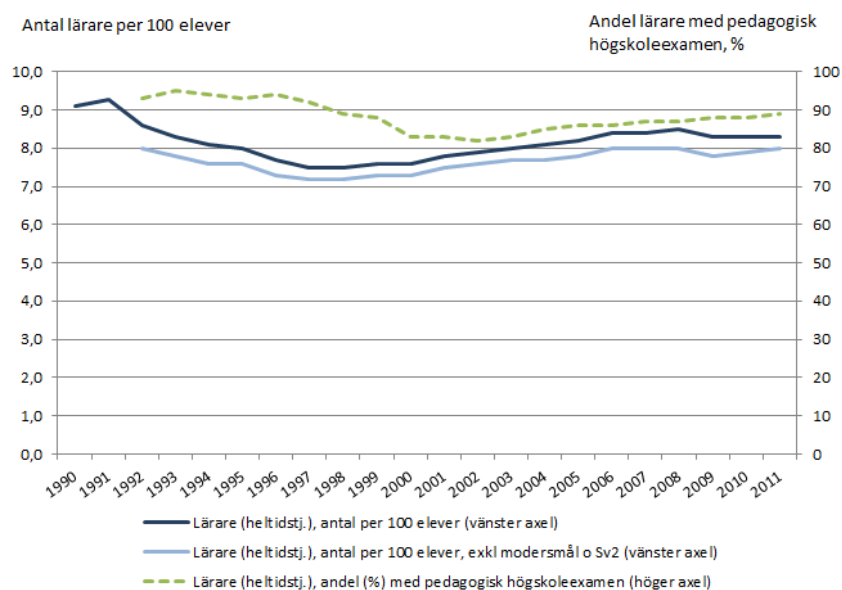


Källa: Statskontoret.

#### 4.3.6 Utvecklingen av lärartätheten för grundskolan uppvisar en liknande trend som kostnaderna per elev

Ett ofta använt resursmått inom skolstatistiken är lärartäthet, dvs. antalet heltidstjänster för lärare per 100 elever. Lärartätheten i de kommunala huvudmännens skolor uppvisar under perioden 1990 till 2011 en liknande trend som kostnaderna per elev. Mellan 1990 och 2000 sjönk lärartätheten i grundskolan från omkring 9,1 till 7,6 lärare per 100 elever. Under 2000-talet ökade lärartätheten igen för att 2011 uppgå till 8,3 lärare per 100 elever. Övergången från specialdestinerade statsbidrag till ett generellt bidrag innebar att bidraget upphörde att beakta volymförändringar. Under perioden har flera statliga satsningar genomförts i syfte att öka lärartätheten.

**Figur 4.11** Lärartätheten inklusive och exklusive modersmål och Svenska 2 samt andel lärare med pedagogisk högskoleexamen i riket åren 1992 till 2011



Källa: Statskontoret.

Enligt Skolverket påverkade de minskade resurserna per elev inom grundskolan främst specialundervisningstimmar och undervisningen i modersmål och svenska som andraspråk. Specialundervisningen minskade med 27 procent och svenska som andraspråk med omkring 40 procent mellan läsåren 1991/92 och 1996/97. I praktiken innebar detta att många skolor helt kom att sakna speciellärare. Kostnaderna för elevvård minskade med 38 procent i fasta priser mellan 1991–1999.<sup>78</sup>

<sup>78</sup> Refererat från Statskontoret 2013:10.

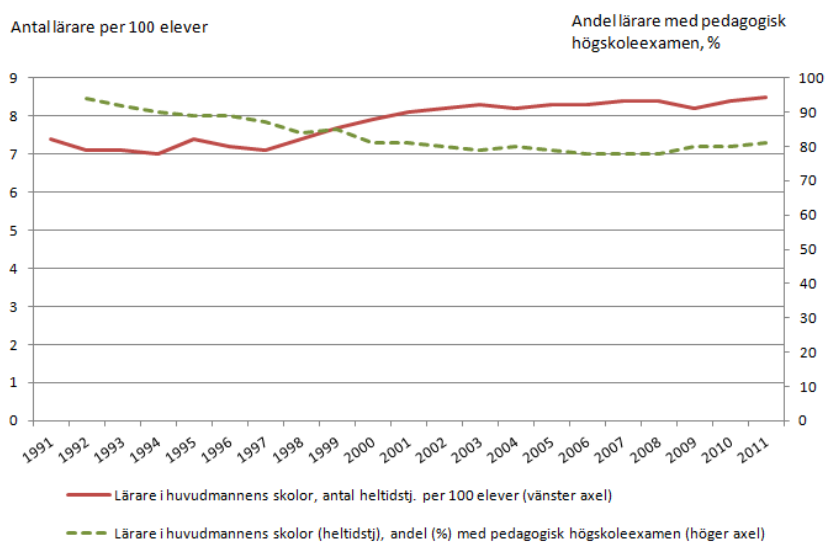
### 4.3.7 Kommunernas kostnader per elev för gymnasieskolan ökade något under 1990-talet, men minskade under 2000-talet

Som nämnts har de totala kostnaderna för gymnasieskolan ökat kraftigt från början av 1990-talet, främst till följd av att gymnasieskolan reformerades och öppnades för fler elever 1991. Kostnaderna per elev har enligt Statskontorets beräkningar ökat med ungefär 3 procent i fasta priser, från 1991 fram till 2011.

### 4.3.8 Lärartätheten i de kommunala gymnasieskolorna har ökat under större delen av perioden 1991 till 2011

Lärartätheten i gymnasieskolan, uttryckt som heltidstjänster per 100 elever, har ökat under större delen av tidsperioden 1991 till 2011, från 7,4 till 8,5 lärare. Andelen lärare med pedagogisk examen minskade däremot under perioden, från 94 till 81 procent 2011.

**Figur 4.12 Lärartäthet och andel lärare med pedagogisk examen (procent) i kommunala gymnasieskolor, åren 1991 till 2011.**



Källa: Statskontoret.

#### 4.3.9 Spridning i kostnader och lärartäthet över tid

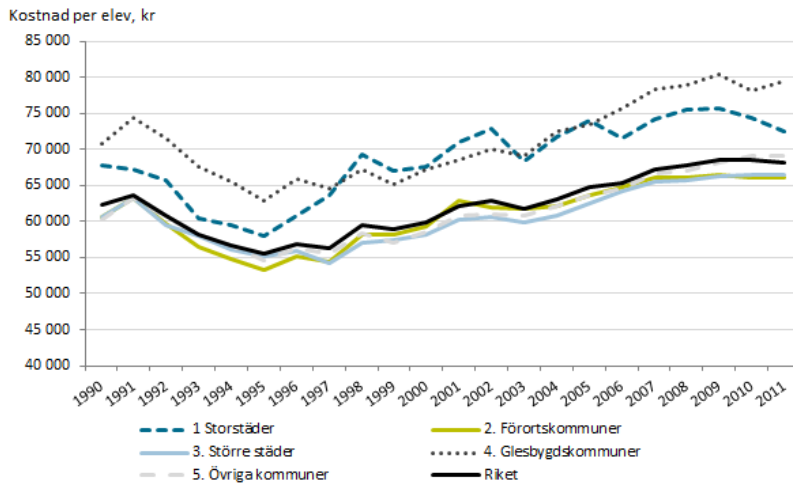
Av figuren nedan framgår skillnader i resurser till skolan över tid för olika grupper av kommuner. Det finns inte någon kommungruppsindelning som är beständig över hela tidsperioden från slutet av 1980-talet fram till 2011. Statskontoret har därför gjort en egen kommungruppsindelning, med fem grupper av kommuner.<sup>79</sup>

Skillnaderna i kostnader per elev mellan olika grupper av kommuner har varit i stort sett konstant från tidpunkten för kommunaliseringen och framåt. Skillnaden i kostnader per elev mellan den kommunala huvudmannen med högst respektive lägst kostnader är relativt stor. De tio kommuner med högst kostnader per elev exklusive lokaler 2010 hade en kostnad på mellan 84 000 och 98 000 kronor. Av dessa kommuner var åtta glesbygdskommuner, enligt Statskontorets indelning. De tio kommuner med lägst kostnad per elev exklusive lokaler hade en kostnad på mellan 57 000 och 59 000 kronor. Merparten av kostnadsskillnaderna mellan kommunerna går dock att härleda till att kommunerna har skilda strukturella förutsättningar. Generellt sett har glesbygdskommuner och storstadskommuner ett högre strukturellt betingad kostnadsläge för skolverksamheten. Glesbygdskommuner tenderar exempelvis att ha högre kostnader beroende på mindre skolor och högre kostnader för skolskjutsar. Storstadskommuner har exempelvis ett något högre löneläge.

---

<sup>79</sup> Se Statskontorets rapport 2013:10 för en beskrivning av vilka kommuner som ingår i respektive grupp.

**Figur 4.13** De kommunala skolhuvudmännens kostnader för grundskolan per elev exklusive lokalkostnader (kronor) i olika grupper av kommuner, åren 1992 till 2011. 2010 års priser

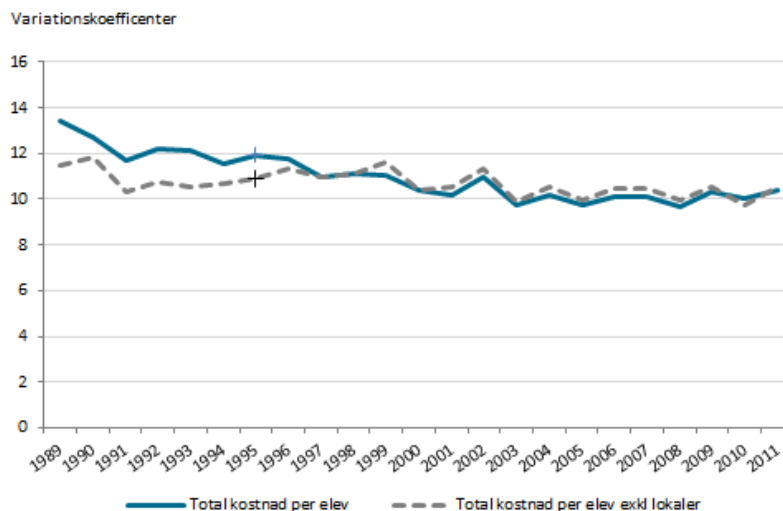


Källa: Statskontoret.

Spridningen mellan kommuner i totalkostnader per elev uppvisar en svagt minskande trend under den studerade tidsperioden.



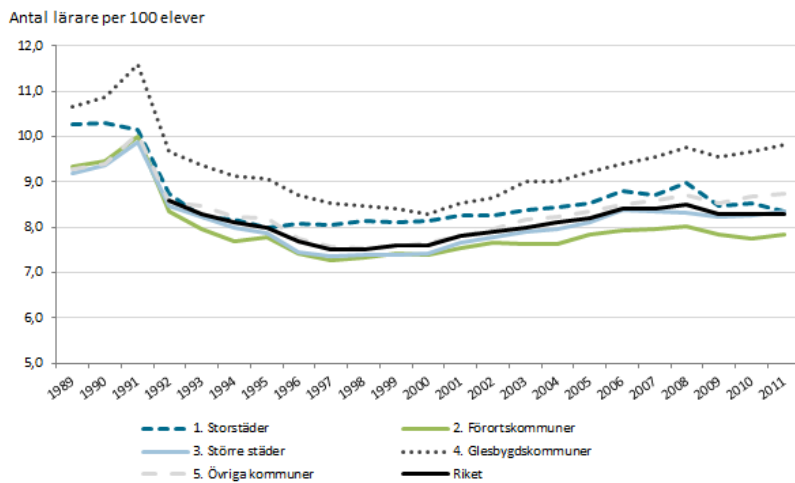
Figur 4.14 Spridning i de kommunala skolhuvudmännens kostnader totalt per elev med respektive utan lokaler i grundskolan för åren 1989 till 2011, variationskoefficienter



Källa: Statskontoret.

Lärartätheten varierar mellan olika grupper av kommuner. Den har varit högst i glesbygdskommuner under hela perioden 1989 till 2011. Storstäderna har från 1995 och framåt haft en något högre lärartäthet än riksgenomsnittet och övriga grupper av kommuner. Den genomsnittliga lärartätheten har varit lägst i förortskommunerna under hela perioden. Många av förortskommunerna har en relativt hög befolkningstäthet och låg invånardistans, vilket kan innebära bättre möjligheter att organisera skolenheter och undervisningsgrupper till lägre kostnader.

**Figur 4.15** Lärartäthet i grundskolan för de kommunala skolhuvudmännen i olika grupper av kommuner åren 1989 till 2011, antal heltidstjänstgörande lärare per 100 elever

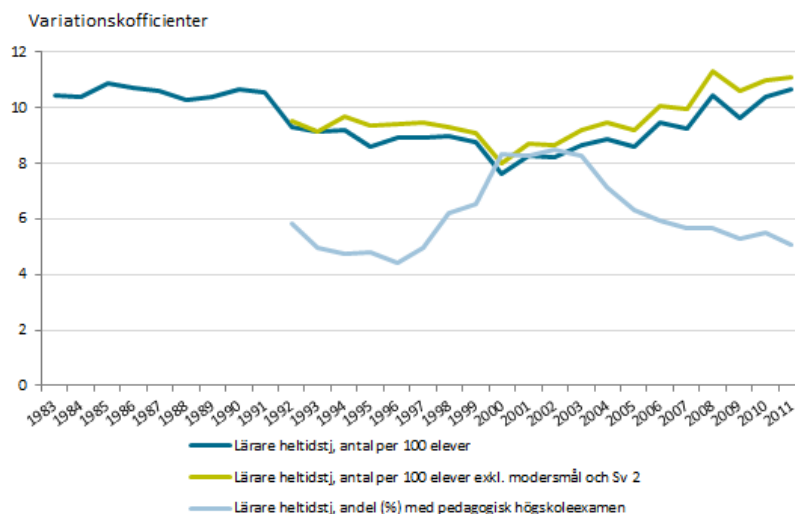


Källa: Statskontoret.

Spridningen i lärartäthet mellan kommuner är ungefär lika stor i dag som kring 1990. Spridningen minskade visserligen i samband med att lärartätheten minskade under 1990-talet, men under 2000-talet ökade den igen. Spridningen var generellt större på 1980-talet än på 1990- och 2000-talet.<sup>80</sup>

<sup>80</sup> Data för tiden före 1992 är dock beräknad med en annan metod och kan skilja sig något från tiden efter. Se vidare i Statskontorets rapport 2013:10.

**Figur 4.16** Spridning mellan kommunala skolhuvudmän för olika läarmått i grundskolan åren 1983 till 2011, variationskoefficienter

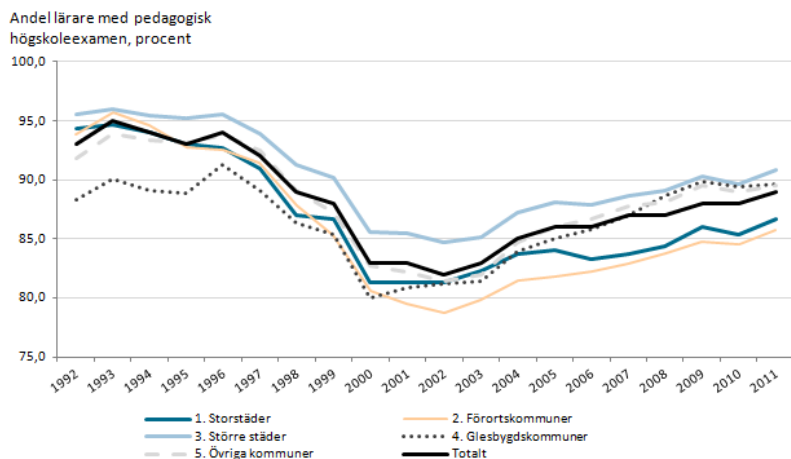


Källa: Statskontoret.

I slutet av 1990-talet ökade skillnaderna kraftigt i andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen mellan olika grupper av kommuner. Många nya lärare rekryterades vid denna tidpunkt och det kan antas att tillgången på lärare med pedagogisk utbildning varierade över landet.<sup>81</sup> Andelen lärare med pedagogisk examen har varit störst i de större städerna under hela perioden. Glesbygdskommunerna har emellertid gått från en låg till en hög andel lärare med pedagogisk examen, i förhållande till riksgenomsnittet. Storstäderna har numera en lägre andel lärare med pedagogisk examen än riksgenomsnittet.

<sup>81</sup> Skolverket: *Statsbidrag till personalförstärkning i skola och fritidshem*, 2007. Refererat från Statskontoret 2013:10.

**Figur 4.17** Andel heltidstjänster för lärare med pedagogisk högskoleexamen i olika grupper av kommuner åren 1992 till 2011, %<sup>82</sup>

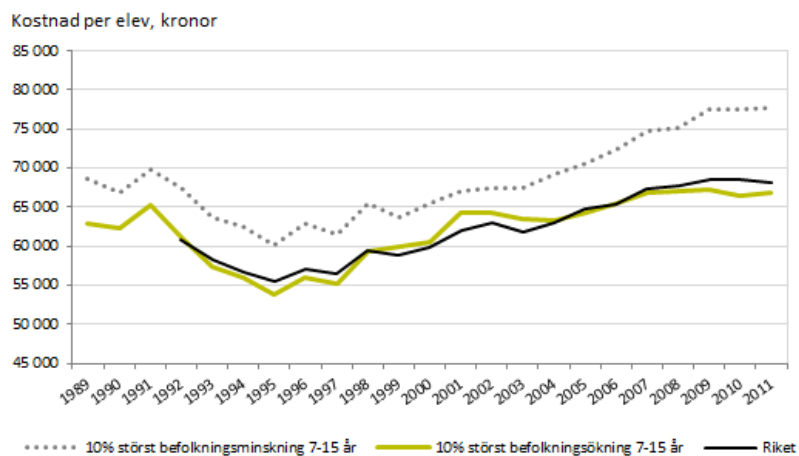


Källa: Statskontoret.

De kommuner som har lägst skattekraft har under hela den studerade perioden haft högst kostnader för grundskolan. Detta beror sannolikt på att många kommuner med låg skattekraft är glesbygdskommuner, små kommuner eller kommuner som har en stor befolkningsminskning, det vill säga det handlar om kommuner som har en hög kostnadsstruktur för sin skolverksamhet till följd av stora avstånd och få elever eller vikande elevunderlag.

<sup>82</sup> Sättet för omräkning till heltidstjänster har förändrats från och med läsåret 1996/97. Förändringen innebär att uppgifterna för läsåret 1996/97 inte är helt jämförbara med uppgifterna från tidigare läsår. Uppgifterna för läsåret 1995/96 har dock räknats om av Skolverket för att möjliggöra jämförelser. Refererat från Statskontoret 2013:10.

**Figur 4.18** Kostnader per elev exklusive lokalkostnader (2010 års priser) i grundskolan bland de tio procent kommunala skolhuvudmän med störst befolkningsminskning respektive störst befolkningsökning i åldrarna 7–15 år mellan 1989 och 2011

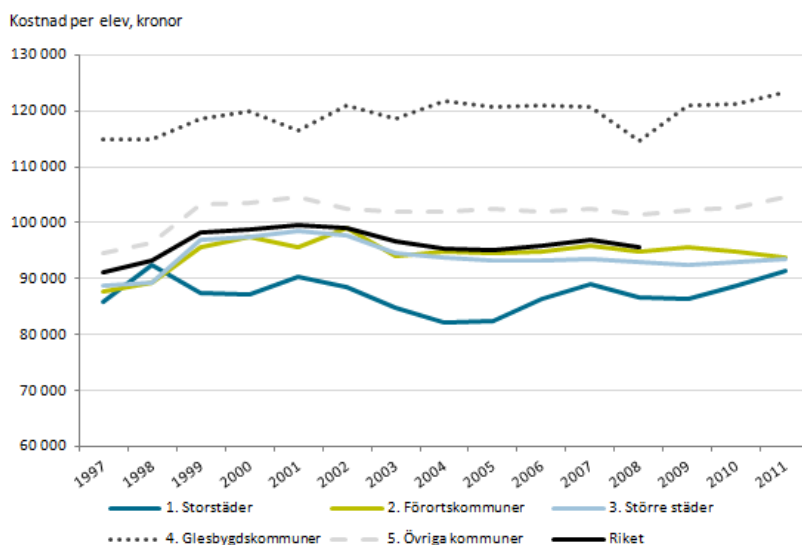


Källa: Statkontoret.

De kommunala skolhuvudmännens kostnader för gymnasieskolan motsvarade 73 procent av de totala kostnaderna läsåret 2011/2012. De strukturellt betingade kostnadsskillnader som finns för grundskolan gäller till stor del även för gymnasieskolan. Dessutom varierar kostnaderna mellan kommunerna betydligt beroende på andelen av respektive gymnasieprogram. De yrkesinriktade programmen är, med undantag av Barn- och fritidsprogrammet och Omvårdnadsprogrammet, överlag dyrare än de teoretiska programmen.

Den genomsnittliga kostnaden per elev för hemkommunen är högst i glesbygdskommuner och i övriga kommuner under perioden 1996 till 2010, medan storstäderna har den lägsta genomsnittliga kostnaden.

**Figur 4.19** Genomsnittlig kostnad per elev folkbokförd i kommunen i olika grupper av kommuner åren 1989 till 2011 för gymnasieskolan, hemkommunens kostnader i 2010 års priser



Källa Statskontoret.

#### 4.3.10 Kommunernas kompensatoriska fördelning till skolor och elever

Kommunerna har stor handlingsfrihet att anpassa skolans organisering och finansiering efter lokala förutsättningar och behov. Den decentraliserade resursfördelningen är avsedd att vara ett medel för att nå målet att alla elever i skolan ska få tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet.

Skolverket fick i slutet av 2012 regeringens uppdrag att genomföra en fördjupad studie av hur kommunerna fördelar sina resurser till kommunala och fristående grundskolor. Enligt uppdraget ska Skolverket med utgångspunkt i det urval av kommuner som gjordes i en tidigare rapport från verket<sup>83</sup> beskriva bland annat hur skolhuvudmän och enskilda skolor anpassar resursfördelningen till elevernas olika behov.

I Skolverkets avrapportering av uppdraget<sup>84</sup> framhålls att frågan om vad som är en tillräcklig fördelning av resurser efter skolornas

<sup>83</sup> Skolverket: *Resursfördelning till grundskolan – rektors perspektiv*, 2011.

<sup>84</sup> Skolverket: *Kommunernas resursfördelning till grundskolor*, 2013.

och elevernas förutsättningar är svår att besvara. Alla delar i ett resursfördelningssystem behöver studeras sammantaget och, inte minst, hur resurserna används och omvandlas till kvaliteter i klassrumsarbetet, framhåller Skolverket. Här spelar det en stor roll hur lärarkompetenserna fördelas efter de behov som finns i skolorna, menar Skolverket. Skolans resurser måste också ses i ett bredare sammanhang av social service i kommunerna. Utan att ta hänsyn till vilka resurser skolans närområde har kan det bli missledande att enbart studera skolan och skolans resurser. Vilka åtgärder som vidtas för att minska skolsegregationen, vid sidan av dem som kompenserar för segregationens negativa effekter, är också något som påverkar hur resurserna till skolorna styrs. Sammantaget gör därför Skolverket bedömningen att det knappast är möjligt att på empirisk väg identifiera det för alla kommuner effektivaste resursfördelningssystemet. Kommunerna i landet ser olika ut och har olika strukturella förutsättningar. De gör olika prioriteringar och ska hantera en politisk opinion. Kommunerna fördelar därför resurserna på olika sätt. Det optimala sättet att fördela resurser på, med avseende på likvärdighet och studieresultat, formas av kommunen själv.

Skolverkets studie visar också att det finns stora variationer mellan kommuner i fråga om tilldelning av resurser till skolverksamheten och fördelning av resurser mellan skolor. Det gäller bland annat hur mycket resurser kommunerna totalt satsar på grundskolan och hur stor del av resurserna som fördelas efter skolornas förutsättningar. Olikheterna mellan kommunerna i fråga om resursfördelning måste betraktas som en såväl väntad som önskad konsekvens av rådande styrsystem i skolan, menar Skolverket. Kommunens skolsegregation, med avseende på socioekonomiska skillnader, förklarar dock endast i begränsad omfattning hur mycket en kommun kompenserar skolor med sämre förutsättningar. Det gäller både de ekonomiska resurser som fördelas efter socioekonomiska kriterier och fördelningen av lärarresurser. På kommunnivå kan skillnaderna i hur mycket som totalt sett satsas på grundskolan inte alls förklaras av hur skolsegregerad kommunen är, eller av andelen elever i åtgärdsprogram. Andra typer av faktorer tycks vara viktigare för att förklara hur resurserna anpassas efter skolornas förutsättningar. Det väcker i sin tur frågor som är kopplade till elevers rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet, framhåller Skolverket.

En förutsättning för att resurserna inom skolan ska kunna fördelas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt är aktiva och med-

vetna kommuner, både i fråga om fördelningen av resurser, i uppföljningen av hur resurserna används och vilken effekt de får för likvärdigheten. I Skolverkets studie framgår att kommunerna över tid har ökat anpassningen av resurserna till skolornas socioekonomiska förutsättningar. Skolsegregerade kommuner anpassar resurserna i större utsträckning än mindre segregerade kommuner. Det tyder på en ökad medvetenhet i kommunerna vad gäller att försöka kompensera för skolornas olika förutsättningar, att följa upp den fördelning som görs och genomföra de förändringar som arbetet med uppföljningen påkallar, menar Skolverket. Men fortfarande är fördelningen av resurser utifrån skolornas socioekonomiska förutsättningar liten, i förhållande till de kraftfulla insatser som Skolverket menar behövs för att förstärka likvärdigheten i skolan. Skolverket anser att det är angeläget att kommunerna i ännu större omfattning än i dag följer upp hur resurserna fördelas och används inom varje skola samt analyserar hur fördelningen påverkar måluppfyllelsen så att resursfördelningen kontinuerligt kan anpassas till de behov som finns.

Skolverket framhåller även att det är omdiskuterat inom litteratur och forskning på området hur stor betydelse ekonomiska resurser har för elevers studieresultat. Effekten på elevernas resultat beror i hög grad på hur resurserna används och vad som händer i klassrummet. Sammantaget ger forskningen inga entydiga svar på sambandet mellan resurser och resultat, framhåller Skolverket. Att kopplingen mellan resurser och resultat inte är självklar illustrerar till exempel det faktum att den svenska skolan har tillförts ökade ekonomiska resurser under det senaste decenniet, samtidigt som internationella studier visar på sjunkande resultat för elever i den svenska grundskolan, påpekar Skolverket. Forskningsresultaten ger inte heller någon detaljerad vägledning till hur en kommun ska gå till väga för att konstruera den optimala resursfördelningsmodellen.

Regeringen har föreslagit ett förtydligande i skollagen om att kommunerna ska fördela resurser utifrån elevernas förutsättningar och behov (U2013/6278/S). Regeringens avsikt är att besluta om en proposition om ändringar i skollagen i mars 2014 och att förändringen träder i kraft den 1 juli 2014.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Regeringens pressmeddelande 23 oktober 2013.



#### 4.3.11 Samvariationen mellan resurser och lokala förhållanden över tid

Statskontoret har inom ramen för verkets uppdrag från denna utredning analyserat hur utvecklingen över tid av kostnader per elev och lärartäthet samvarierar med, och därmed eventuellt kan förklaras av, lokala förhållanden. Statskontoret undersöker tre tidsperioder: åren 1989 till 1992, 1995 (1993 för lärartäthet) till 2001 och 2002 till 2011. I modellen använder Statskontoret skattekraft per invånare och totala statsbidrag per invånare som mått på ekonomiska förutsättningar. Statskontoret finner ingen samvariation mellan förändringen i kostnader per elev respektive lärartäthet och förändringen i skattekraft under perioden 1989 till 1992 då statsbidragen var riktade till skolan. Under följande period finner dock Statskontoret att kostnaderna per elev och lärartäthet varierar positivt med skattekraften. Detta skulle kunna bero på att de riktade statsbidragen var mer verksamma i att utjämna ekonomiska skillnader mellan kommuner än de generella statsbidragen, menar Statskontoret. Samvariationen försvagas dock under den sista perioden 2002 till 2011 för kostnader per elev och försvinner för lärartätheten.

Under perioden 1995 (från 1993 för lärartätheten) till 2001 finner Statskontoret en samvariation mellan både skattekraft och statsbidrag och förändringar i kostnader per elev samt i lärartäthet. Både kostnader per elev och lärartäthet ökade mer i kommuner där skattekraft och statsbidrag ökade mer. En möjlig förklaring är att den totala kostnaden för skolan ökade under denna period. Både skattekraft och de totala statsbidragen kan ha varit viktiga förutsättningar för kommunernas möjligheter att anpassa sig till det högre kostnadsläget. Under perioden 2002 till 2011 var situationen den omvända med minskande elevkullar, och därmed minskade totala kostnader för skolan, men också med en finansiell kris med början 2008. Förändringen av kostnaderna per elev samvarierar under denna period fortfarande med skattekraften men mindre signifikant än perioden 1993 till 2001.

De totala statsbidragen samvarierar inte med förändringarna av kostnaderna per elev eller lärartäthet mellan 1989 till 1992 i Statskontorets modell. När Statskontoret studerar den något längre perioden 1989 till 1994 finner man dock en positiv samvariation mellan kostnader per elev och de totala statsbidragen.

#### 4.3.12 Sambandet mellan resurser och studieresultat

Statskontorets rapport på uppdrag av denna utredning innehåller en kunskapsöversikt om forskning som rör sambandet mellan resurser och studieresultat. Nedan refereras delar av Statskontorets kunskapsöversikt. Forskningen visar att lärarkompetens är den enskilt viktigaste faktorn för elevernas studieresultat. Forskningen visar även att resurser spelar roll för studieresultat i skolan och de tycks spela större roll för elever med sämre studieförutsättningar eller särskilda behov.

#### Lärarkompetens är den enskilt viktigaste faktorn för elevernas resultat

I Gustafssons och Myrbergs kunskapsöversikt framstår lärarkompetensen som den enskilt viktigaste faktorn för elevernas resultat.<sup>86</sup> Med utgångspunkt i internationell forskning angav Skolverket i en annan kunskapsöversikt att minst 10–15 procent av variationen i elevers resultat kunde hänföras till skillnader mellan olika lärare.<sup>87</sup>

När det gäller lärarkompetensen är forskningsresultaten också relativt entydiga. Praktiskt taget oberoende av hur lärarkompetensen definieras, till exempel som yrkeserfarenhet, pedagogisk utbildning eller ämnesutbildning, visar forskningen på positiva effekter på elevernas resultat. Förklaringen torde vara att mer kompetenta lärare undervisar på ett annat och bättre sätt än mindre kompetenta lärare. Ett huvudresultat i forskningen är att kompetenta lärare kan anpassa undervisningen till elevers behov. En bred repertoar av undervisningsmetoder är det mest framträdande draget hos skickliga lärare.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Jan-Eric Gustafsson och Eva Myrberg: *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat*, Skolverket 2002. Refererat från Statskontoret 2013:10.

<sup>87</sup> Skolverket: *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? En kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*, 2009, sammanfattande analys. Refererat från Statskontoret 2013:10.

<sup>88</sup> Gustafsson och Myrberg 2002. Refererat från Statskontoret 2013:10.

### Klasstorleken har betydelse för studieresultateten för vissa elever

I en ESO-rapport från 2002 redovisades en longitudinell studie av effekterna av klasstorlek på elevernas resultat.<sup>89</sup> Ett huvudresultat i studien var att mindre klasser har en positiv påverkan på elevernas prestationer. Den positiva effekten av mindre klasstorlek visade sig också vara större för elever med utländska föräldrar. Gustafsson & Myrberg påpekade dock i sin kunskapsöversikt att en viss försiktighet bör iaktas vid tolkning av studiens resultat, då den omfattade ett i sammanhanget begränsat antal i elever samt endast avsåg delar av matematikområdet.<sup>90</sup>

### Ökade resurser förbättrar studieresultateten

I en rapport från 2009 konstaterar Skolverket utifrån resultat från tidigare forskning att ekonomiska resurser har betydelse för elevernas resultat. Särskilt betydelsefulla är resurserna för yngre elever och för elever med mindre gynnsam socioekonomisk familjebakgrund. Sambandet är dock inte enkelt och entydigt, menar Skolverket. I rapporten understryker Skolverket att resurser är en förutsättning för skolans verksamhet, men att det är hur resurserna används som avgör om resurser kan omsättas till likvärdighet och kvalitet i undervisningen.<sup>91</sup>

I Välfärdspolitiska rådets rapport från 2003 redovisas en undersökning som visar att den minskning av lärartätheten om 15 procent som ägde rum mellan läsåren 1990/91 och 2002/03 ledde till en försämring av studieresultateten för den genomsnittlige eleven med motsvarande 1,1 procentenheter i rangordning av alla elever. För elever som invandrat inom fem år innan de slutat nionde klass var försämringen betydligt större. Även för elever med lågutbildade föräldrar var effekten mer negativ än för genomsnittseleven.<sup>92</sup>

I en IFAU-rapport från 2007 påvisas att resursneddragningarna mellan läsåren 1990/91 och 2002/03 innebar att eleverna försämrade sin position i betygsfördelningen med 1,2 procentenheter.<sup>93</sup>

<sup>89</sup> Alan B. Krueger och Mikael Lindahl: *Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan*. Departementsserien, Ds 2002:12. Refererat från Statskontoret 2013:10.

<sup>90</sup> Gustafsson och Myrberg 2002. Refererat från Statskontoret 2013:10.

<sup>91</sup> Skolverket: *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov*, 2009.

<sup>92</sup> Anders Björklund m.fl.: *Välfärdspolitiska rådets rapport 2003*. Refererat från Statskontoret 2013:10.

<sup>93</sup> Peter Fredriksson och Björn Öckert: *Hur mycket påverkas studieresultat av resurser?* IFAU 2007:24. Refererat från Statskontoret 2013:10.

I en annan IFAU rapport från 2007 påvisas att de särskilda riktade statsbidrag till skola och fritidshem som utgick under läsåren 1997/97–2004/05 (”Wärnerssonpengarna”) förbättrade resultaten för elever med lågutbildade föräldrar i förhållande till andra elever. Däremot gick det inte att finna några signifikanta effekter på den genomsnittliga elevens studieresultat av förändringarna i lärartätheten.<sup>94</sup>

#### **4.3.13 Har kommunerna prioriterat skolan efter kommunaliseringen? – en sammanfattande kommentar**

##### **Staten har visat stor tillit till kommunerna vad gäller resurstilldelningen till skolan**

Det kan hävdas att staten sammantaget via kommunaliseringen 1991 och det generella statsbidrag 1993 visade kommunerna stor tillit när det gäller fördelningen av resurser till skolan. Merparten av resurserna till skolan härrör från kommunalskatten och den mindre del som staten skjuter till kommer till övervägande del i en stor ”påse”, utan öronmärkta pengar till skolan. Att kommunerna skulle få ett så stort förtroende som blev fallet vad gäller tilldelningen av resurserna till skolan var inte avsikten när skolan kommunaliseras (se kapitel 2). I styrpropositionen 1988 framhölls att staten skulle bära det ekonomiska huvudansvaret för den direkta undervisningen genom att svara för finansieringen av merparten av lärarlönerna, för att så långt möjligt skapa likvärdiga förutsättningar i olika kommuner.<sup>95</sup> Det specialdestinerade bidraget till skolan avskaffades först två år efter kommunaliseringen. Kommunerna kan alltså numera fritt disponera resurser mellan olika kommunala verksamhetsområden. Å andra sidan ska sägas att statens styrning givetvis fortfarande är stark: statliga mål och speciallagsreglering samt ingående uppföljning och tillsyn är i praktiken hårt styrande för kommunerna. Givet det statliga uppdraget till kommunerna inom de olika välfärdsområdena blir även den demografiska utvecklingen och förändringar i befolkningens ålderssammansättning styrande för volymerna i den kommunala verksamheten.

<sup>94</sup> Christian Andersson: *Lärartäthet, lärarkevalitet och arbetsmarknaden för lärare*. IFAU 2007:5. Refererat från Statskontoret 2013:10.

<sup>95</sup> Proposition 1988/89:4 *Om skolans utveckling och styrning*.

### Har det generella statsbidraget föranlett kommunerna att göra sinsemellan olika prioriteringar av skolan?

Det fanns farhågor för att kommunerna skulle prioritera sinsemellan väldigt olika efter kommunaliseringen och införandet av det generella statsbidraget, till men för skolans likvärdighet. Det är ett väl känt faktum att det är väldigt stora skillnader mellan kommunerna vad gäller hur stora resurser som avsätts till skolan. Statskontorets analys av resurserna till skolan<sup>96</sup> visar emellertid att den stora spridningen mellan kommunerna i kostnader för skolan per elev fanns även före kommunaliseringen och att spridningen faktiskt har minskat något efter kommunaliseringen. Det har med andra ord hela tiden funnits stora skillnader mellan kommunerna när det gäller kostnaderna per elev. Det är väl belagt att kommunernas olika strukturellt betingade förutsättningar för sina skoluppdrag genererar olika kostnader. Exempelvis är skolan dyrare att bedriva i små kommuner, i glest befolkade kommuner med stora avstånd, i kommuner med stora befolkningsminskningar eller befolkningsökningar och i storstäderna. Inom ramen för den kommunalekonomiska utjämnningen beaktas också dessa skillnader, det vill säga det sker en utjämnning för strukturellt betingade kostnadsskillnader.

Vid första påseende blir intrycket att kommunerna varit ansvarsfulla och förvaltat det ansvar för resurstilldelningen som staten gav på ett rimligt sätt. En djupare analys manar dock till försiktighet när det gäller slutsatser på basis av tillgänglig kunskap om hur kommunerna fördelat resurser till skolan efter kommunaliseringen. Den analys som Statskontoret gjort på uppdrag av denna utredning ger inte svar på frågan om enskilda kommuner prioriterar och bedriver verksamhet effektivt, med en optimal resursallokering i relation till kommunens specifika förutsättningar och behov. Denna analys är svår att göra. Det går att hitta strukturella faktorer som förklarar en del av kostnadsskillnaderna mellan kommuner, men en annan del av skillnaderna kan vi inte förklara.

Det är sannolikt att kommunerna är olika effektiva och inom bestämda gränser mer eller mindre ambitiösa i sitt skoluppdrag. Men det finns även betydande lokala variationer i förutsättningarna för skolverksamheten som motiverar kostnadsskillnader, utan att de låter sig fångas upp i statistiska modeller.

Kommunerna har sinsemellan olika ekonomiska och strukturella förutsättningar att bedriva sitt skoluppdrag. Systemet för kom-

---

<sup>96</sup> Statskontoret 2013:10.

munalekonomisk utjämning är till för att utjämna merparten av dessa skillnader. Statskontoret visar att kostnaderna per elev och lärartäthet periodvis varierar positivt med skattekraften efter det att det generella statsbidraget infördes (se avsnitt 4.3.11). Det förefaller alltså som att kommunernas skattekraft har viss (om än begränsad) betydelse för hur mycket resurser kommunerna avsätter till skolan, trots att det sker en långtgående utjämning av kommunernas ekonomiska förutsättningar.

Frågan om resursfördelning inom kommunen och mellan olika skolor i kommunen hänger förstås samman med frågan om kvalitetskillnader, även om det ska understryka att det inte finns något enkelt och entydigt samband mellan ekonomiska resurser och kvalitet. Vi vet att studieresultaten försämrats i fler ämnen och att skillnaderna i elevernas studieresultat visar tecken på att öka från början av 1990-talet fram till i dag. Att spridningen i studieresultat ökat kan tolkas som indikationer på att kvaliteten i undervisningen varierar mera nu än tidigare. Men det kan även vara så att det har blivit större skillnader mellan olika grupper av elever vad gäller elevernas behov, exempelvis på grund ett större utanförskap i vissa grupper.

### **Har det generella statsbidraget föranlett kommunerna att generellt satsa mindre på skolan än vad staten skulle ha gjort?**

Resursfördelningen till skolan kan diskuteras i olika perspektiv. Den fråga som avhandlas ovan gäller alltså resursfördelningen mellan och inom kommunerna, i ett jämförande perspektiv. Med detta perspektiv har betydelsen av fördelning av resurser till förmån för kompensatoriska åtgärder diskuterats. En annan sak är kommunsektorns *samlade resurser* till skolan efter kommunaliseringen, i jämförelse med motsvarande resurser före kommunaliseringen. Frågan om storleken på de samlade resurser som avsätts till skolan är viktig. På sikt krävs betydande samlade resurstillskott om det ska vara möjligt att generellt höja lärarlönerna, vilket många ser som nödvändigt.

Statskontorets rapport visar att resurserna till skolan per elev minskade kraftigt under 1990-talet, i samband med 90-talskrisen, för att därefter öka igen. Besparingarna under 90-talet var särskilt kännbara inom elevhälsan och specialpedagogiken. Mellan åren 1991 och 1999 minskade kostnaderna per elev med omkring 13 procent i fasta priser. Under perioden 2000 till 2010 ökade kostnaderna per elev med 16 procent i fasta priser. År 2009 var det första

året då kostnaderna per elev nådde en nivå som motsvarande den i början av 1990-talet.

Det är påfallande hur lite resurser som tilldelats grundskolan under senare decennier, jämfört med de resurser som tillförts vård och omsorg. I fasta priser har inte de totala kostnaderna för grundskolan förändrats nämnvärt sedan 1980! Kostnaderna per elev i grundskolan är även den i fasta priser relativt konstant sett över en längre tid. Kostnaden per elev uppvisar över tid ett negativt samband med elevkullarnas storlek – i tider av minskande elevkullar tenderar lärartätheten och därmed kostnaderna per elev att öka, och omvänt ger ökande elevkullar motsatt effekt på lärartäthet och kostnader per elev.

I dag har diskussioner om skolans problem en framskjuten plats i samhällsdebatten. Problem med skolans studieresultat och likvärdighet, liksom problem med kränkningar mot elever och personal ventileras i flera sammanhang. Det är mot den bakgrunden värt att notera att vi organiserat vårt samhälle på ett sådant sätt att den ökning som skett av våra gemensamma tillgångar under senare decennier har kommit andra delar av samhället till del än grundskolan. Detta stämmer till eftertanke. Grundskolan kostar i fasta priser ungefär lika mycket årligen under senare år som 1980, medan kostnaderna barnomsorgen och äldreomsorgen har ökat med cirka 70 procent sedan 1980. Även kostnaderna för gymnasieskolan har ökat kraftigt. Ökningen av kostnaderna för äldreomsorgen är något kraftigare än vad som motiveras av att antalet äldre ökat. Ökningen av kostnaderna för gymnasieskolan och barnomsorgen motiveras främst av att en större andel av den berörda populationen nyttjar de aktuella tjänsterna, och alltså inte främst på demografiska förändringar. Politiska beslut och samhällsliga trender påverkar nyttjandet av olika typer av välfärdstjänster. Inom ramen för långtidsutredningens arbete har det gjorts skattningar av kostnadernas utveckling för de kommande 50 åren. Dessa framskrivningar ger en bild av att framför allt kostnaderna för äldreomsorgen kommer att öka de närmast 10 till 15 åren till följd av fler äldre i befolkningen.<sup>97</sup> Man kan säga att utvecklingen sedan flera årtionden tillbaka medfört att skolan blivit förlorare i en sorts politisk och demografisk konkurrens med andra välfärdsområden. Denna konkurrens mellan välfärdsområden kan antas bestå åren framöver.

<sup>97</sup> Se Långtidsutredningen 1999/2000. *En åldrande befolkning – konsekvenser för svensk ekonomi*, bilaga 9. Refererat från Statskontoret 2013:10.

## Om betydelsen av 90-talskrisen

90-talskrisen var en allvarlig statsfinansiell kris, som hade återverkningar inom alla samhällssektorer. Krisen medförde att de statsfinansiella problemen blev akuta och framtvingade drastiska besparingsåtgärder samt även strukturella reformer. Regeringen införde bland annat ett kommunalt skattestopp för åren 1991–1993, samtidigt som kommunsektorn uppvisade ett stort finansiellt underskott. Inför 1994 tillämpades en annan metod för att motverka skattehöjningar. Metoden innebar att kommuner och landsting som inte höjde skatten fick en särskild ekonomisk kompensation. För åren 1997–1999 tillämpades i stället ett sanktionssystem där kommuner och landsting endast fick behålla delar av de skatteintäktsökningar som följde av höjda skattesatser. Tanken var naturligtvis att ge kommunerna och landstingen incitament att inte höja skatterna. För att öka kommunernas förutsättningar att inom givna ramar bedriva en effektiv verksamhet genomfördes bl.a. förändringar i kommunallagen samt i systemen för statsbidrag och skatteutjämning. Syftet var att ge kommunerna större möjligheter att organisera sin verksamhet på del sätt som bäst är anpassat efter den enskilda kommunens egna förutsättningar. Under 1990-talet sjönk alltså lärartätheten och kommunernas kostnader per elev kraftigt. Denna utveckling sammanföll med en stor ökning av elevkullarna. De totala kostnaderna för skolan, i fasta priser, sjönk inte i samma utsträckning som lärartätheten, besparingarna till trots. I stor utsträckning synes kommunerna ha behållit sin skolorganisation intakt, men man skrev in fler elever.

Avreglering var en av hörnstenarna i det förvaltningspolitiska effektiviseringsarbetet. Regeringen vidtog olika åtgärder för att mönstra ut regler som ansågs svåra att motivera med hänsyn till det ansträngda ekonomiska läget i kommuner och landsting. Bakgrunden var den kritik som kommunala företrädare riktat mot de statliga reglernas omfattning, detaljeringsgrad och kostnadshöjande verkan. I den överenskommelse som regeringen slöt i mars 1996 med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om den kommunala ekonomin åtog sig regeringen att genomföra avregleringar i syfte att minska trycket på de kommunala kostnaderna. På skolans område drev Svenska Kommunförbundet linjen att staten borde styra i första hand med mål, och inte med medel.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> SOU 1998:105 *Minska regleringen av kommuner och landsting*.



## 4.4 Skolverkets och forskningens förklaringar till de försämringarna av studieresultaten och likvärdigheten

Forskningen och Skolverket har fört fram flera alternativa eller sinsemellan kompletterande förklaringar till att studieresultaten har försämrats i den svenska skolan under de senaste decennierna. Innan vi berör förklaringarna till de sjunkande studieresultaten, så finns skäl att något beröra vilka faktorer som enligt forskningen befrämjar goda skolresultat. Vi behöver helt enkelt, så långt möjligt, en slags norm för ”det önskvärda tillståndet”, för att senare i betänkandet kunna bedöma om skolans kommunalisering fört oss närmare eller längre ifrån detta önskvärda tillstånd. Det visar sig, naturligt nog, att Skolverkets orsaksförklaringar till de försämrade studieresultaten till viss del påvisar brister i det svenska skolsystemet i just de avseenden som forskningen menar är viktiga för att nå skolframgång.

### 4.4.1 Lärares undervisning är avgörande för skolframgång

Under senare år har olika internationella forskningsrön gett insikten om att det framför allt är kvaliteten i undervisningen som påverkar elevernas studieresultat.

I en uppmärksam rapport från OECD framgår att skickliga lärare är en av de mest centrala faktorerna för skolframgång.<sup>99</sup> Rapporten bygger på en sammanställning av forskning och erfarenheter från flera länder utifrån hur effektivt lärande belönas för att förbättra elevresultaten.

Kvaliteten hos skolans lärare är det som i slutändan avgör ett skolorsystems kvalitet, konstaterar konsultfirman McKinsey & Company i en rapport som grundar sig på en studie av 25 av världens skolorsystem.<sup>100</sup> Studien visar att de faktorer som har störst effekt när det gäller förbättrade elevresultat är en professionell och välutbildad lärarkår, en lärarkår som själv får vara med och utveckla undervisningen och ett system som erbjuder den bästa möjliga undervisningen utifrån varje enskild elevs behov.

---

<sup>99</sup> OECD: *Evaluating and rewarding the quality of teachers*, 2009.

<sup>100</sup> McKinsey & Company: *How the world's best-performing school systems come out on top*, 2007.

Skolforskaren John Hattie pekar särskilt på vikten av karriärmöjligheter för lärare som vill fortsätta undervisa, så att skolor kan behålla duktiga lärare.<sup>101</sup> Hatties studie är en metanalys av ett stort antal studier utförda av andra forskare. Sammantaget handlar det om undersökningar som omfattar 80 miljoner elever. Inom ramen för studien har Hattie undersökt vilka faktorer som kan tänkas ha betydelse för elevprestationer. Studien visar att faktorer som tidigare lyfts fram som viktiga för att nå förbättrade elevresultat, som klasstorlek, skolstorlek eller möjlighet att välja skola generellt sett spelar en mindre avgörande roll för elevers prestationer. Enligt Hattie har i stället faktorer som har att göra med hur själva lärandeprocessen går till större effekt. Hattie pekar på att den enskilda läraren har en avgörande betydelse för elevers prestationer och lyfter bl.a. fram följande kännetecken för ett framgångsrikt lärande. Läraren visar ledarskap, är engagerad i sitt ämne och i sin undervisning. Läraren skapar bra relationer till eleverna. Läraren ser varje enskild elev och hjälper eleverna att använda varierande strategier och processer i sitt lärande. Läraren har höga förväntningar på eleverna.

I en studie från OECD<sup>102</sup> konstateras att i många länder är möjligheterna till avancemang och nya ansvarsområden generellt sett begränsade för de lärare som vill utvecklas och göra någon form av karriär utan att behöva lämna klassrummet och undervisningen. Att avancera inom läraryrket innebär i stället ofta att läraren tillbringar mindre tid i klassrummet. Även för de lärare som vill ta på sig uppdrag utanför klassrummet är möjligheterna ofta mycket begränsade. I rapporten pekar man dock även på att det finns flera exempel på länder som har tagit initiativ till att öppna upp för fler karriärmöjligheter för lärare, genom att skapa nya positioner kopplade till specifika uppgifter utöver undervisning. Detta har lett både till en ökad horisontell differentiering men också, genom att de olika karriärstegen innebär extra ansvarsområden, till en ökad vertikal differentiering. I studien konstateras att lärares karriär kan gagnas av en ökad differentiering.

En ökad differentiering kan bidra både till att möta olika skolors behov av utveckling inom särskilda områden och att skapa ytterligare utvecklingsmöjligheter för lärare. Det är också ett sätt att erkänna lärares skicklighet inom den egna professionen.

---

<sup>101</sup> Hattie, 2009.

<sup>102</sup> OECD: *Teachers Matter*, 2005.

Skolverket har i sin lägesbedömning för 2011<sup>103</sup> sammanfattat de rekommendationer som i dag står i fokus inom den internationella utbildningsforskningen för hur man banar väg för en kompetent lärarkår. Särskilt framhålls vikten av att ställa höga krav på blivande lärare, erbjuda konkurrenskraftiga anställnings- och arbetsvillkor, skapa utrymme för löpande kompetensutveckling, skapa möjligheter till karriärsteg och möjliggöra lokalt systematiskt arbete för att utveckla undervisningen.

Det bör tilläggas att Hatties uppmärksammade rapport inte påvisar de specifika kunskaper som ligger bakom den undervisning som leder till bättre resultat. En lärare får alltså inte kunskap om *hur* man blir bättre på att undervisa genom att läsa rapporten. Hatties rapport ger inte det slutliga svaret på hur undervisningen ska gå till, utan snarare en startpunkt för utveckling av undervisningen.

#### 4.4.2 Skolverkets fyra analysteman från 2009

Mot bakgrund av de fallande resultaten i de internationella kunskapsmätningarna från mitten av 1990-talet och framåt tog Skolverket 2009 fram en kunskapsöversikt<sup>104</sup> för att med hjälp av tillämplig forskning belysa orsakerna till resultatförsämringarna.<sup>105</sup> I Skolverkets sammanfattande analys av de olika forskarnas bidrag presenterar verket fyra analysteman eller perspektiv – *segregering, decentralisering, differentiering* och *individualisering*. Skolverkets analysteman/perspektiv är valda utifrån att de anknyter till centrala förklaringar som lyfts fram i den forskning som ligger till grund för Skolverkets analys, men också på grund av att de är centrala utifrån ett myndighetsperspektiv. De kan relateras till ambitioner i skollagstiftningen och i utbildningsreformerna. Skolverket menar alltså inte att angivna teman/perspektiv är uttömmande förklaringar till de fallande studieresultaten. Som framgått ovan har Skolverket senare i andra rapporter återkommit till flera av de förklaringar som inryms i analysteman. Nedan sammanfattas Skolverkets fyra analysteman.

---

<sup>103</sup> Skolverket: *Lägesbedömning 2011*, 2011.

<sup>104</sup> Forsknings- eller kunskapsöversikt är en samlingsbeteckning för en rad olika sätt att kartlägga ett forskningsfält, sammanställa svaren på en forskningsfråga eller dra slutsatser med hjälp av många enskilda studier.

<sup>105</sup> Skolverket: *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? – kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*, 2009.

## Segregeringen har ökat

Skolverket framhåller att segregationen ökat till följd av friskole-reformen i början av 1990-talet, och på grund av att bostadssegregationen ökat. Det har blivit vanligare att elever med likartad bakgrund samlas på samma skola. Det har också inneburit att resultat-skillnaderna mellan skolor och elevgrupper har ökat. Skolverket anför att den ökade segregationen är en av de faktorer som varit negativ för kunskapsutvecklingen. Positiva kamrateffekter som är viktiga för i synnerhet lågpresterande elever förloras och lärarnas förväntningar på elevers prestationer anpassas till elevernas tidigare prestationer, framhåller Skolverket.

## Skolor kompenseras blygsamt för socioekonomiska faktorer efter att decentraliseringen av besluten över resurserna till skolan har decentraliserats

Skolverket påpekar att det svenska skolsystemet har förändrats från att vara ett av västvärldens mest centraliserade system till ett av de mest avreglerade systemen. En av avsikterna med decentraliseringen var att kommunerna med sin kunskap om lokala behov bättre skulle kunna fördela resurserna för att göra skolan mer likvärdig. Men i dag ser vi att skolor ofta kompenseras blygsamt för socioekonomiska faktorer. Inte ens i de mest segregerade kommunerna tilldelas skolor alltid extraresurser för att förbättra möjligheterna för ökad måluppfyllelse, menar Skolverket.

## Differentiering – särskiljningar för elever allt vanligare

Skolverket understryker att huvudprincipen enligt grundskoleförordningen (numera skolförordningen, min anm.) är att grundskolan ska organiseras integrerat. Men utvecklingen har gått i riktning mot särskiljande lösningar, menar Skolverket. Det har blivit allt vanligare med till exempel särskilda undervisningsgrupper för elever i behov av stöd. Elever delas också in i olika grupper efter kunskapsnivå. Forskning visar att sådana lösningar generellt inte påverkar elevernas resultat i positiv riktning. Ofta uppstår stigmatiserande effekter och elevens självbild och motivation påverkas negativt. I segregerade grupper påverkas elevernas resultat även av kamrat-effekter och lärarnas lägre förväntningar. Samma mekanismer som

verkar segregera på skolnivå framträder alltså här på gruppnivå, påpekar Skolverket.

### Individualisering – en förändrad lärarroll

Skolverket erinrar om att det under 1990-talet infördes nya läroplaner och kursplaner utan direkta anvisningar om innehåll och metoder i undervisningen. Tanken var att lärarna skulle få mer utrymme att forma undervisningen efter elevernas olika förutsättningar och behov. Men resultatet har snarast blivit standardisering i form av mer arbete på egen hand och mindre lärarledd undervisning i helklass, menar Skolverket. Individualisering i denna bemärkelse påverkar elevernas resultat negativt och gör också att stödet hemifrån blir allt viktigare, framhåller Skolverket.

#### 4.4.3 Ytterligare om Skolverkets analys av svagheter i det svenska skolsystemet

Skolverket bedriver kontinuerligt ett analysarbete gällande resultaten i svensk skola och verket följer givetvis även forskningen på området.

I Skolverkets lägesbedömning 2013<sup>106</sup> redovisar verket, som brukligt är i myndighetens återkommande lägesbedömningar, ett antal svagheter i det svenska skolsystemet. Skolverket hävdar inte explicit att förekomsten av dessa svagheter förklarar de fallande studieresultaten, men givetvis ligger det nära till hands att anta svagheter i skolsystemet på olika sätt inverkar negativt på studieresultaten. I den mån dessa svagheter uppstått eller accentuerats efter kommunaliseringen, så kan givetvis även finnas ett orsaks samband med kommunaliseringen. En del av de svagheter som Skolverket uppmärksammar i lägesrapporten från 2013 har verket påtalat tidigare. Andra svagheter skrivs fram tydligare eller med nya referenser i det aktuella dokumentet från 2013. Nedan refereras flertalet av de svaga punkter som Skolverket lyfter fram:

- Lärarnas ansvar för det professionella innehållet i den pedagogiska yrkesutövningen har visserligen förstärkts med den nya skollagen som slår fast att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Samtidigt finns brister i individ-

<sup>106</sup> Skolverket: Skolverkets lägesbedömning 2013, rapport 387, 2013.

anpassning av verksamheten utifrån barnens och elevernas förutsättningar och behov inom nästan samtliga verksamhets- och skolformer.<sup>107</sup>

- Den framtida tillgången till lärare och förskollärare är hotad. Stora pensionsavgångar är att vänta, svenska lärare är mindre nöjda med sitt yrkesval än genomsnittet för andra EU-/OECD-länder, allt fler lärare överväger att byta yrke, studenter med goda studieresultat väljer bort utbildningar som är inriktade mot pedagogiska yrken, och långsiktiga prognoser spår brist på lärare och förskollärare. Några ljusglimtar finns, till exempel att intresset för lärarutbildningen ökar och att lärare som upplever stöd från rektor är mer nöjda med sitt karriärval.
- Återkommande signaler tyder även på att det pedagogiska ledarskapet inte ges den prioritet som är nödvändig och att andra uppgifter upptar huvuddelen av rektorernas tid. Rektorers förtroenhet med den dagliga praktiken i skolan, tydlighet i det pedagogiska ledarskapet och förmåga att kommunicera och förankra skolans mål är nödvändiga i en väl fungerande skola.<sup>108</sup>
- Med brett stöd i utbildningsforskning ser Skolverket pedagogiska förtjänster i att lärarna planerar undervisningen tillsammans.<sup>109</sup> Skolverkets tidsstudie visar dock att grundskollärare vanligtvis arbetar ensamma.
- Det finns starkt stöd för att kompetensutveckling för rektor, förskolechefen, förskolläraren och läraren som sker i den ordinarie lärmiljön tillsammans med kolleger ger en större hävstångseffekt för hela skolans utvecklingsarbete, än individuella insatser.<sup>110</sup> Samtidigt finns både strukturella och kulturella förutsättningar i skolan som gör att ensamarbetet är det normala för lärare.

<sup>107</sup> Skolinspektionen: *En skola med tilltro lyfter alla elever*, 2012. Refererad från Skolverkets lägesbedömning 2013, 2013.

<sup>108</sup> Vetenskapsrådet: *Rektor – En forskningsöversikt 2000–2010*, 2011. Refererad från Skolverkets lägesbedömning 2013.

<sup>109</sup> Karen Hawley Miles och Linda Darling-Hammond: "Rethinking the allocations of teaching resources", 1998; John A. C. Hattie: *Visible learning*. New York: Routledge 2009. Refererade från Skolverkets lägesbedömning 2013.

<sup>110</sup> Jan Håkansson och Daniel Sundberg: *Skolförbättringsarbete – förutsättningar, strategier och resultat i pilotprojekt 2010–2012*, Linnéregionen. Linnéuniversitetet 2012; Andy Hargreaves: *Teaching in the knowledge society*. Teachers College Press 2003; Helen Timperley: *Realizing the power of professional learning*. McGraw-Hill Education 2011; Lars Mouwitz: *Hur kan lärare lära? Internationella erfarenheter med fokus på matematikutbildning*. Göteborg: Nationellt centrum för matematikutbildning, Göteborgs universitet 2001. Refererat från Skolverkets lägesbedömning 2013.

- Forskning lyfter fram att effektiv skolutveckling bör kännetecknas av systematiska långsiktiga processer med ett fåtal prioriterade mål.<sup>111</sup> Emellertid är en återkommande kritik i Skolinspektionens granskningar att alltför många rektorer och huvudmän brister i sin kartläggning av skolans styrkor och svagheter.<sup>112</sup> OECD pekar i en aktuell granskning av det svenska utbildningssystemet på att det visserligen finns tillfredsställande inslag av utvärdering och bedömning på olika nivåer i systemet, men att en utmaning för Sverige är att förena dessa delar till en helhet.<sup>113</sup>
- Huvudmännen behöver fortsatt statligt stöd för att kunna ta ansvar för den lokala skolutvecklingen. Många huvudmän eller skolor verkar under parallella förväntningar från å ena sidan kommunala styr signaler till exempel i form av nyckeltal i årliga mål- och budgetdokument och å andra sidan nationella styr signaler i form av läro- och kursplaner.<sup>114</sup>
- På huvudmannanivån finns stora skillnader i kapacitet, vissa huvudmän är stora kommunala organisationer med ansvar för tiotusentals elever, andra huvudmän leder verksamheter med en handfull elever. Vissa huvudmän och skolor har mindre möjligheter att delta i statliga insatser. Ett återkommande mönster är att små kommunala huvudmän och enskilda huvudmän mer sällan deltar.<sup>115</sup>

I Skolverkets lägesrapport för 2013 refererar verket till OECD:s syntesrapport *Education today 2013*. I rapporten framhålls att valmöjligheter kan stimulera kvalitet, men samtidigt kan utgöra en risk för minskad likvärdighet. Insatser behövs för att balansera skolvalets möjligheter med dess negativa konsekvenser för likvärdigheten. Exempelvis behövs insatser för att alla föräldrar och elever ska kunna göra informerade val. OECD menar att ett relativt kostsamt alternativ är att investera kraftigt i mindre gynnade skolor utifrån avsikten att utbildningsinsatser (till exempel bättre lärare, mindre klasser eller mer stöd) ska förbättra resultaten även under

<sup>111</sup> Timperley 2011. Refererad från Skolverkets lägesbedömning 2013.

<sup>112</sup> Skolinspektionen: *En skola med tilltro lyfter alla elever*, 2012. Refererad från Skolverkets lägesbedömning 2013.

<sup>113</sup> OECD: *OECD Review of Evaluation and Assessment in Education: Sweden 2011*, 2011.

<sup>114</sup> Skolverket: *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*, 2011.

<sup>115</sup> Se exempelvis Skolverket: *Redovisning av uppdrag att utvärdera statsbidraget för basfärdigheterna läsa, skriva och räkna*, 2011; Skolverket: *En uppföljning om hinder och möjligheter att delta i Lärarfortbildningen*, 2010.

ogynnsamma förhållanden. Ett annat alternativ är att försöka minska segregeringen genom att se över åtgärder som rör skolval eller bostadspolitik. En mer blandad elevsammansättning kan enligt OECD ge ett betydande bidrag till att förbättra resultaten för elever med sämre förutsättningar.

#### **4.5 Kommunaliseringen, studieresultaten och likvärdigheten – en sammanfattande kommentar**

Begreppet likvärdighet introducerades i skolpolitiska texter under 1970-talet. Tanken är att skolan ska vara likvärdig utan att vara likadan. Likvärdighet utformas i en balans mellan krav på enhetlighet och krav på individanpassning. Skolan utvecklades länge mot mer av individanpassning, på bekostnad av enhetlighet. Valfrihetsreformerna under 1990-talet förändrade delvis förutsättningarna för och innebörden i likvärdigheten. Valfrihet blev ett medel för att uppnå likvärdighet. Under senare år har det skett en viss förskjutning till förmån för ökad enhetlighet.

Likvärdighet handlar enligt Skolverkets uttolkning av skollagen och andra styrdokument om tre grundläggande aspekter: lika tillgång till utbildningen, lika kvalitet på utbildningen, utbildningen ska vara kompenserande. Det finns inget givet mått på om/när skolsystemet är tillräckligt likvärdigt. Det går däremot att i olika avseenden jämföra likvärdigheten i det svenska skolsystemet med andra länder och det går att beskriva utvecklingen i Sverige över tid.

Studieresultaten har försämrats efter kommunaliseringen framför allt i grundskolan för såväl grupper av elever med goda studieprestationer som för grupper som har svårare med skolarbetet. Det är framför allt de internationella kunskapsmätningarna som ligger till grund för denna bedömning. Försämringarna kan noteras i läsförmåga, matematik och naturvetenskap, medan svenska elever presterar väl i engelska och medborgarkunskap. Försämringarna i de tre först nämnda ämnena speglar ett allvarligt tillstånd för skolan, även om det är viktigt att komma ihåg att de internationella mätningarna inte avser alla ämnen och att de inte täcker läroplanens alla aspekter.

Även likvärdigheten har försämrats definierad som spridningen i studieresultat. Spridningen kan mätas på nationell nivå med hjälp av de internationella undersökningarna men också med stöd av elevernas meritvärden. Analysen av meritvärdena möjliggör en analys



för samtliga ämnen och även utförligare analyser för mindre grupper av elever. Dessa analyser visar att det framför allt har blivit större skillnad i studieresultat mellan elever på olika skolor. Men i vissa mätningar har det även blivit större skillnader i studieresultat totalt sett mellan eleverna. Det finns även undersökningar som påvisat stora skillnader i studieresultat mellan olika skolklasser i samma skolor.

Det är stora skillnader i studieresultat mellan elever i olika kommuner. När hänsyn tas till skillnader gällande elevernas föräldrar i fråga om utbildning och elevernas eller föräldrarnas eventuella utländska bakgrund minskar dock dessa skillnader kraftigt. Variationen i studieresultat mellan kommunerna svarar enligt Skolverket för mindre än 3 procent av den totala variationen i studieresultat. Det är alltså av allt att döma inte stora skillnader i hur kommunerna sköter skoluppdraget som är huvudförklaringen till den försämrade likvärdigheten, även om de skillnader som trots allt finns inte ska bagatelliseras. Det kan dock även påpekas att det finns kommuner där eleverna i genomsnitt flera år i rad uppvisar svaga studieresultat.

År 1993 infördes ett generellt statsbidrag till kommunerna och i samband därmed avvecklades sektorbidraget till skolan. Spridningen i satsningar på grundskolan mellan kommunerna har inte ökat efter denna förändring. Totalt sett har kostnaderna per elev för grundskolan i fasta priser varit relativt konstant ända sedan 1980. Kostnaderna har främst varierat med elevkullarnas storlek; större elevkullar tenderar att ge lägre kostnader per elev och omvänt.

Skolverket publicerade 2009 en kunskapsöversikt med olika faktorer som kunde inrymma förklaringar till de försämrade studieresultaten efter kommunaliseringen och andra reformer under senare decennier. Skolverket framhöll att segregeringen ökat; det har blivit vanligare att elever med likartad bakgrund samlas på samma skolor. Vidare är kommuner och andra huvudmän blygsamma med att kompensera för socioekonomiska faktorer. Skolverket menade även att det blivit vanligare med stigmatiserande särlösningar för elever i stället för att eleverna undervisas integrerat. Verket framhöll även som en negativ faktor att förekomsten av arbete på egen hand har ökat och att det blivit mindre av lärarledd undervisning i helklass.

Skolverket och även Skolinspektionen har under senare år med stöd av forskning framhållit bristen på pedagogiskt ledarskap som ett stort problem i skolan. En därmed sammanhängande brist är att

lärarna inte i tillräcklig utsträckning arbetar kollegialt med utvecklingsarbete för att förbättra undervisningen utan arbetar ensamma i alltför stor utsträckning.

## 5 Risken med Granskningsamhället

### 5.1 Staten kom tillbaka

Staten får inte abdikera, menade skolministern när skolan kommunaliserades. Ändå får man nog säga att det var vad som skedde i samband med eller några år efter det att kommunerna tagit över verksamheten för skolan. Enligt Göran Persson betydde decentralisering inte att staten frånhände sig det övergripande ansvaret för skolan. På flera sätt skulle staten även i framtiden garantera skolans nationella kvalitet och likvärdighet – genom läroplan, lärarutbildning, nationellt motiverad fortbildning, ett specialdestinerat statsbidrag, ett utvärderingssystem och statliga behörighetsregler för lärarna. Men när en borgerlig regering kort därefter trädde till, förkastades allt som kunde föra tankarna till socialdemokratisk centraldirigering. I skuggan av den svåra finanskrisen avskrevs varje reglering som kunde uppfattas som ett hinder för den ekonomiska saneringen. I nyliberal anda avvecklades det specialdestinerade sektorsbidraget och de statliga behörighetsreglerna samtidigt som den nya läroplanen blev så allmänt hållen att den inte gav mycket vägledning för flertalet lärare. Utvärderingen, som var avgörande för det nya styrsystemet, fungerade inte i kommunerna. Skolverkets avstod från att stödja kommunerna i deras nya uppgift med motiveringen att decentraliseringstanken just innebar att kommunerna och lärarna självständigt skulle utforma skolverksamheten.

Man kunde få intryck att skolan lämnats vind för våg. Till slut kunde detta herrelösa tillstånd inte försvaras. *Någon* måste ta ansvar. Skolverket utarbetade allt mera stödmaterial till läroplanen och regeringen gav större resurser för fortbildning och skolutveckling. År 2003 förstärkte den socialdemokratiska regeringen den statliga inspektionen av skolorna och 2008 gick en ny borgerlig regering ett steg längre och inrättade Statens skolinspektion. Den nya läro-

planen Lgr 11 har inneburit att regleringen av kunskapsmål och resultatkrav förtydligats. ”Staten har kommit tillbaka” – så kan man i ett nötskal beskriva de senaste tio årens skolpolitiska utveckling. Men det är en återkomst i ny skepnad, kan tilläggas. Det är inte den gamla regelstyrda skolan som kommit i retur.

Efter ”avregleringen” i samband med kommunaliseringen har det sålunda skett en ”påreglering” genom tydligare centrala bestämmelser. Redan i samband med skolans kommunalisering blev dokumentationskraven på lärarna omfattande och dessa krav har ökat med tiden. Från 1990-talets senare del har systemet blivit mera transparent genom att uppgifter på skolnivå om studieresultat och Skolinspektionens granskningar läggs ut på Internet, så att föräldrar och elever kan jämföra de olika skolorna. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) offentliggör numera nyckeltal med rangordningar av skolor. Skolinspektionens tillsyn är omfattande, bland annat görs klassrumsobservationer, där lärarna observeras i undervisningssituationen. Genom Skolverkets försorg engageras handledare för lärande, vilka ska tjäna som föredöme och inspiration för de andra lärarna. Regeringen har tagit ett antal initiativ beträffande skolutveckling och fortbildning. Genom centrala initiativ och riktade statsbidrag har mera välbetalda tjänster som förstelärare och lektor inrättats, som ska öppna karriärvägar för duktiga lärare.

Staten har med andra ord tagit ett fastare grepp om skolan både genom tydligare mål- och resultatkrav och genom ökad tillsyn och kontroll. I sitt historiska sammanhang är den nya ”påregleringen” lätt att förstå. Men som så ofta är fallet i politiken kan dessa åtgärder i sin tur ifrågasättas. Kontrollen av skolan i dess olika former kan bli *alltför* omfattande. För att klara statsmakternas krav menar kritikerna att lärarna får ägna oproportionerligt mycket tid åt dokumentation och administration, vilket stjälar tid från undervisningen och ger oss en sämre skola.

Jag ska därför ägna detta kapitel åt att diskutera risken med det så kallade Granskningssamhället. Kapitlet kommer i mycket att handla om hur lärarna (som jag betecknat som ”skolans viktigaste resurs”) blir föremål för mål- och resultatstyrningen, vilken intimt hänger samman med kommunaliseringen. De kausala effekterna av denna reform är komplexa, hette det i inledningskapitlet, och orsaksammanhangen kan vara både indirekta och långsiktiga. Men bara för att de är svårfångade får de inte ignoreras. Utredningslogiken är med andra ord följande. Uppdraget är att utvärdera effekterna av skolväsendets kommunalisering. Vid kommunaliseringen blev en

första fas en så långtgående avreglering och decentralisering, att en ”påreglering” sedan ansågs nödvändig – men denna har också effekter, som är värda att diskutera. Under det att vi i tidigare kapitel betraktat lärarnas arbetsvillkor, elevernas studieresultat och likvärdigheten i skolan som beroende variabler, uppträder nu ”påregleringen” som en mellanliggande variabel. Påregleringen blev en följd av decentraliseringen. Det som intresserar oss i det här kapitlet är vilka effekter påregleringen sedan i sin tur kan ha på skolverksamheten. Jag vill inte hävda att Granskningsrådet fullt ut har förverkligats inom den svenska skolan. Det jag vill förmedla är framför allt den internationella debatten om riskerna med resultatstyrning och de negativa konsekvenser som en alltför långtgående mätning och granskning av resultat kan få för verksamheten.

Men först några ord om hur resultatstyrningen och kontrollen av skolan närmare bestämt går till. Granskningsrådet har alltså sitt ursprung i mål- och resultatstyrningen. Denna styrningsform vilar på två ”ben”, skrev jag i ett tidigare kapitel: styrning med mål och kontroll av resultat. För att kunna målstyra den decentraliserade skolan krävs en mera energisk uppföljning och utvärdering av verksamhetens resultat. Intresset för resultaten liksom för kontrollen av resultaten har sedan dess blivit mycket stort på den centrala nivån. Är detta ett speciellt svenskt fenomen eller ser det ut på samma sätt i andra länder?

## 5.2 Kontrollen av skolan i de nordiska länderna

Kontroll över en offentlig verksamhet kan utövas på många olika sätt, exempelvis genom detaljerade instruktioner för verksamhetens organisering och innehåll eller genom uppföljning, utvärdering och tillsyn i efterhand. Hur kontrollen utövas hänger i hög grad ihop med hur styrningen av verksamheten ser ut. I enlighet med de metodiska utgångspunkterna för utredningen görs en jämförelse med hur de nordiska länderna utformat kontroll och uppföljning.

### 5.2.1 Kontrollen i Sverige

Den svenska skolan kontrolleras på många olika sätt. Exempelvis görs en uppföljning av studieresultaten på skolnivå, huvudmannaskapsnivå och nationell nivå. Nationella prov är ytterligare ett

exempel på kontroll av resultat och styrning i syfte att uppnå en rättvis bedömning av eleverna, de nationella kunskapsmål som ligger till grund för betygssättningen är en annan form av kontroll. Skolverket utför dessutom en mängd utvärderingar av olika aspekter av skolväsendet. En viktig del av den kontroll som utövas över den svenska skolan sker genom tillsyn. Tillsynen handhas av Skolinspektionen. Skollagens 26 kapitel reglerar tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering. Här framgår också att kommunerna har tillsynsansvar över förskolor och fritidshem. Skolinspektionen har emellertid det övergripande tillsynsansvaret över kommunens skolverksamhet. I Skolinspektionens uppdrag ingår både att granska regelefterlevnad och kvalitet.

I 26 kap. 2 § skollagen definieras tillsyn enligt följande:

Med tillsyn avses i denna lag en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.

Utöver regelefterlevnaden ska Skolinspektion också enligt 26 kap. 19 § skollagen granska kvaliteten i utbildningen. Målet är en bättre undervisning, med fokus på elevernas kunskapsresultat. Kvalitetsgranskningarna går till så att Skolinspektionen granskar olika delar av skolornas arbete mer ingående i syfte att bidra till utveckling genom att lyfta fram viktiga utvecklingsområden. Granskningarna utgår från läroplanens mål och riktlinjer och inriktas mot olika kvalitetsaspekter av undervisningen. Det kan till exempel gälla hur undervisningen är utformad till innehåll och form i ett skolämne som engelska, fysik eller matematik; hur arbetet med uppföljning och bedömning av elevernas kunskaper fungerar eller hur rektorerna hanterar sin roll som pedagogiska ledare. Skolinspektionen har enligt skollagen rätt att få tillträde till lokaler och de uppgifter som behövs för att genomföra tillsynen och kvalitetsgranskningen.

I Skolinspektionens arbete ingår både en *regelbunden* tillsyn av alla skolor och mer *riktad* tillsyn och granskning inom olika områden. Den *regelbundna tillsynen* syftar framförallt till att garantera att alla skolor följer de lagar och regler som finns för verksamheten. Genom *kvalitetsgranskningen* kan viktiga utvecklingsområden lyftas fram och inspektörerna ge råd och vägledning för utvecklings-

arbetet. Målet är en bättre undervisning på de granskade skolorna, med fokus på elevernas kunskapsresultat.<sup>1</sup>

I den *riktade tillsynen* granskas ett avgränsat område vid ett urval av skolor eller verksamheter. Fokus för tillsynen är regelefterlevnaden och tillsynen kan exempelvis gälla bedömning och betygsättning, huvudmannens klagomålshantering eller kommunernas kontroll av skolmaten. Därutöver arbetar inspektionen med att skyndsamt handlägga ärenden, där missförhållanden uppdagats.

Vidare kan Skolinspektionen utföra så kallade *flygande inspektioner*. En flygande inspektion är en samlad insats där ett stort antal inspektörer samtidigt besöker flera skolor för att granska en avgränsad del av verksamheten under en begränsad tid. En flygande inspektion kan till exempel rikta in sig på situationen i skolmatsalen eller undervisningen i ett visst ämne en viss dag. Resultatet från en flygande inspektion kan bilda underlag för vidare granskningar, till exempel någon av Skolinspektionens kvalitetsgranskningar.

Skolinspektionen genomför på regeringens uppdrag även viss central rättning av de nationella proven för att främja en likvärdig bedömning och betygsättning mellan skolorna.

*Barn- och elevombudet* utgör en viktig del av Skolinspektionens verksamhet. Uppgiften är att utreda och i förekommande fall kräva skadestånd för elever som utsatts för kränkande behandling. Statsmakterna vill säkerställa att alla har en trygg arbetsmiljö utan mobbing och trakasserier.

Skolinspektionen kan utfärda *förelägganden*, *förelägganden med vite* vid allvarliga brister och *anmärkningar* vid mindre allvarliga brister. Ett föreläggande ställer krav på åtgärder för att avhjälpa bristerna men säger inte hur eller exakt vilka åtgärder skolan ska vidta. Om bristerna är allvarliga eller föreläggandet inte åtföljs, kan Skolinspektionen återkalla huvudmannens godkännande att bedriva skolverksamhet och därmed rätten till offentliga bidrag. Skolinspektionen kan utfärda tillfälligt verksamhetsförbud för såväl kommunala som fristående skolor.<sup>2</sup>

Sammanfattningsvis har den svenska Skolinspektionen ett mycket omfattande uppdrag och långtgående befogenheter. Det sätt på vilket tillsynen utformats i Sverige säger oss en hel del om statens ambition att återta den centrala kontrollen över skolan.

---

<sup>1</sup> Skolinspektionens webbplats [www.skolinspektionen.se](http://www.skolinspektionen.se)

<sup>2</sup> Skolinspektionens webbplats [www.skolinspektionen.se](http://www.skolinspektionen.se)

### 5.2.2 Kontrollen i Finland

I Finland finns däremot ingen central skolinspektion. De tidigare skolinspektörerna på länsstyrelsenivå avvecklades 1991 och därefter har det inte ansetts finnas behov av att återinföra inspektionen.

Skolväsendet regleras i ett antal lagar som preciseras i förordningar. Den mest centrala är *Lag om grundläggande utbildning (628/1998)*. Där föreskrivs bl.a. om den grundläggande utbildningen och läroplikten. I *Förordning om grundläggande utbildning (852/1998)* finns bl.a. bestämmelser om undervisning och arbetstid, bedömning, rättskydd samt tillstånd att ordna utbildning. Vidare regleras utbildningens allmänna riksomfattande mål och timfördelningen i ytterligare en förordning (1435/2001). Finansieringen av undervisningen regleras i lag (1705/2009) och preciseras i förordning (1766/2009). Studentexamen är ett viktigt riktmärke för undervisningen. I många frågor beslutar dock utbildningsanordnarna, dvs. kommunerna eller privata huvudmän och de enskilda skolorna, själva.<sup>3</sup>

Utbildningsstyrelsen är ett ämbetsverk under Undervisningsministeriet för grundskolan, gymnasieskolan och yrkesutbildningen, grundad 1991. Huvudansvaret för verksamheten i skolan ligger i Finland på de lokala utbildningsanordnarna medan Utbildningsstyrelsen utarbetar läroplansgrunderna för den grundläggande respektive gymnasiala utbildningen, utformar vissa bestämmelser som gäller kunskapsbedömning av elever samt utvecklar utbildningen genom olika projekt. Dessutom utvärderar ämbetsverket inlärningsresultat och medverkar i förbättrandet av utbildningens resultat. Vidare har Utbildningsstyrelsen andra uppgifter inom skolväsendet, bl.a. att ordna och finansiera fortbildning för lärare och annan personal inom utbildningssektorn, ansvara för jämställande av utländska examina samt utveckla och producera läromedel.<sup>4</sup>

Utvärdering av utbildning regleras i 5 kap. *Lag om grundläggande utbildning (21.8.1998/628)*. Det uttryckliga syftet med utvärderingar framhålls här vara ”att säkerställa att syftet med denna lag nås och att stödja en utveckling av utbildningen och förbättra förutsättningarna för inlärning”. Närmare bestämmelser om utvärderingen och dess utveckling utfärdas genom förordning.

Ansvaret för att utvärdera undervisningen och bedöma vilken verkan den har ligger hos den som anordnar utbildningen. Det finns

<sup>3</sup> Utbildningsstyrelsens webbplats [www.oph.fi](http://www.oph.fi); Lag om grundläggande utbildning (852/1998).

<sup>4</sup> Undervisnings- och kulturministeriets webbplats [www.minedu.fi](http://www.minedu.fi); Utbildningsstyrelsens webbplats, [www.oph.fi](http://www.oph.fi)



inga nationella direktiv för vilken metod utbildningsanordnarna ska använda i sin utvärdering. De enskilda skolorna och lärarna är i hög grad delaktiga både i att utveckla lämpliga utvärderingssystem för den egna skolan och i själva utvärderingarna.<sup>5</sup> Den som ordnar utbildningen ansvarar även för den externa utvärderingen av verksamheten. För den externa utvärderingen finns i anslutning till undervisningsministeriet ett råd för utbildningsutvärdering.<sup>6</sup>

Rådet för utbildningsutvärdering inledde sin verksamhet år 2003 och fungerar i anslutning till undervisningsministeriet som ett oberoende sakkunnigorgan för utbildningsutvärderingen. Undervisningsministeriet kallar högst 14 medlemmar till rådet för fyra år i sänder. Rådet är sammansatt så att undervisningsförvaltningen, utbildningsanordnarna, personalen inom undervisningsverksamheten, de studerande och arbetslivet är företrädade. Syftet med rådet är att 1) bistå undervisningsministeriet och stödja utbildningsanordnarna i frågor som gäller utvärdering av utbildningen, 2) ordna externa utvärderingar i anslutning till utbildningen och utbildningsanordnarnas verksamhet, 3) utveckla den externa utbildningsutvärderingen och 4) delta i internationellt utvärderingssamarbete.<sup>7</sup> Rådet utför alltså ingen inspektion eller tillsyn på enskilda skolor.<sup>8</sup>

De nationella utvärderingarna av inlärningsresultat är sampelbaserade, alltså baserade på ett elevurval. Trots att alla elever i en åldersklass inte deltar, kan kunskapsresultaten representera hela årskullen inom den allmänna utbildningen. Utvärderingarna ger möjlighet till jämförelser mellan olika län och kommuner samt mellan finsk- och svenskspråkiga skolor. I utvärderingarna deltar 4 000–6 000 elever i mellan 15 och 350 skolor. Procentuellt innebär det cirka 5 procent av alla elever i respektive årskurs och 15–20 procent av alla skolor. Urvalet i den svenskspråkiga utbildningen är mindre beträffande elevantalet men procentuellt större än för de finsktalande eleverna för att jämförbarheten mellan språkgrupperna ska vara bättre. Sakkunniga inom ämnet planerar tillsammans med erfarna lärare som undervisar åldersklassen i fråga insamlingen av uppföljningsinformation utgående från läroplansgrunderna. För varje utvärdering utses en expertgrupp, som förutom lärare består av sakkunniga inom respektive ämne. Vid Utbildningsstyrelsen utses en arbetsgrupp med en projektchef, en metodexpert och biträdande

<sup>5</sup> "Organisation of the educational system in Finland 2009/2010" 2010, 180 f.

<sup>6</sup> Lag om grundläggande utbildning, kap 5.

<sup>7</sup> Rådet för utbildningsutvärderings webbplats [www.edev.fi/portal/ruotsiksi/oss](http://www.edev.fi/portal/ruotsiksi/oss)

<sup>8</sup> "Organisation of the educational system in Finland 2009/2010" 2010, 176 ff.

personal. Expertgruppen styr och övervakar utvärderingen. Med den metodik som används ger utvärderingen en allmän bild av tillståndet i landet som helhet, inte en rangordning eller värdering av enskilda skolor eller kommuner. Resultatet av utvärderingar publiceras inte utan ligger till grund för riksdagens och regeringens skolpolitik och skickas som information till de enskilda skolorna, så att de själva kan dra sina slutsatser om vad som eventuellt kan behöva göras.

Sammanfattningsvis har Finland, till skillnad från Sverige, inte någon central statlig tillsynsmyndighet med möjlighet att besluta om sanktioner. Tillsynsansvaret ligger i Finland på utbildningsanordnarna och skolorna själva. Skolan i Finland har med andra ord mera av intern kvalitetskontroll av utbildningen med studentexamen som yttersta riktmärke för vad som ska läras ut i skolan. Det arbete som bedrivs av Utbildningsstyrelsen och Rådet för utbildningsutvärdering handlar framförallt om att administrera nationella utvärderingar. Omfattande och tydliga rapporter är ett sätt att sprida kunskap om framgångsrika undervisningsmetoder. De finska lärarna åtnjuter stor professionell frihet.

### 5.2.3 Kontrollen i Danmark

Skolan regleras framförallt i *Lov om Folkeskolen* och i *Lov om friskoler og private grundskoler*. Danmark har alltid haft en stor andel privata grundskolor jämfört med de andra nordiska länderna.<sup>9</sup> Till följd av detta har två parallella system för tillsyn upprättats, där kontrollen för privata skolor är mer omfattande. Det danska skolväsendet kännetecknas av ett starkt brukarinflytande både över undervisningen och över tillsynen av skolväsendet.

Det övergripande ansvaret för driften av skolan ligger på kommunnivå hos kommunalbestyrelsen men den enskilda skolledaren har administrativt och pedagogiskt ansvar för undervisningen på skolan. Det finns nationella mål och riktlinjer för skolan men inom ramen för dessa har kommunerna stort utrymme att bestämma hur skolan utformas i praktiken. Kommunalbestyrelsen kan helt eller

<sup>9</sup> Numera är andelen fristående skolor på grundskolenivå i Sverige jämförbar med den i Danmark. År 2007/08 uppgick andelen fristående skolor i grundskolan till 13,2 procent i Sverige, jämfört med 13,4 procent i Danmark. I gymnasieskolan uppgick andelen fristående skolor i Sverige samma år till 40,4 procent. Motsvarande andel i Sverige läsåret 2011/12 var 16,5 procent respektive 49,7. Läsåret 2011/12 gick 14,4 procent av samtliga grundskoleelever i Danmark i fristående skolor. Motsvarande andel i Sverige var 12,6 procent. Källa: Undervisningsministeriet (tidigare Ministeriet for børn og undervisning) webbplats [www.uvm.dk](http://www.uvm.dk)

delvis (med vissa undantag) delegera sina befogenheter till skolebestyrelser som upprättas vid de enskilda skolorna och består av representanter från lärarna, föräldrarna och eleverna. Varje skola ansvarar för att garantera undervisningens kvalitet enligt de uppsatta målen för grundskolan och de ansvarar också för att planera och organisera utbildningen. Kommunerna ansvarar dock för att godkänna skolornas läroplaner och för att utvärdera och följa upp utvecklingen av undervisningen i de enskilda ämnena.<sup>10</sup>

I Danmark bygger utvärderingssystemet i hög grad på en idé om att de enskilda skolorna och kommunerna tar eget ansvar för att utvärdera och utveckla verksamheten. En viktig del i utvärderings- och tillsynsarbetet utgörs av den årliga kvalitetsrapport som Kommunbestyrelsen är ålagd att utarbeta där de beskriver kommunens skolor. Rapporten ska innehålla en beskrivning av kommunens skolsystem, utvärderingskriterier samt vidtagna åtgärder sedan tidigare års rapporter.<sup>11</sup>

På departementsnivå ligger ansvaret för att följa och värdera kvaliteten i skolan på Ministeriet for børn og undervisning. Ministeriet följer och värderar kvaliteten i skolan utifrån dess resultat. Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen inrättades år 2006 som en enhet inom ministeriet med ansvaret för dessa uppgifter. Styrelsen är en mindre enhet som ansvarar för att se till att kommunerna sköter sitt ansvar över skolorna. Styrelsens uppgifter är framför allt att följa upp den professionella kvaliteten i skolan och se till att timplanerna hålls. Styrelsen går igenom skolornas resultat bl.a. utifrån de kvalitetsrapporter som kommunerna upprättar och resultaten på avgångsprov. Om skolorna påvisar bristande kvalitet inleds en dialog med den ansvariga kommunalbestyrelsen och om ingen förbättring sker kan de åläggas att utarbeta en handlingsplan. Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen gör även löpande kontroller av minimi-timplanen för varje ämne på basis av skolans inrapportering. Styrelsen ansvarar även för kvalitetsutveckling, test och examina samt för nationella prov. En viktig del av den statliga uppföljningen är slutexamen med skriftliga prov på samma dag för alla elever och muntlig examination inom en tre- till fyra veckorsintervall med externa censorer.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Undervisningsministeriet (tidigare Ministeriet for børn og undervisning) webbplats [www.uvm.dk](http://www.uvm.dk); "The inspectorate of Education of Denmark", SICI Inspectorate profile of Denmark 2009.

<sup>11</sup> "The inspectorate of Education of Denmark" 2009.

<sup>12</sup> Undervisningsministeriet (tidigare Ministeriet for børn og undervisning) webbplats [www.uvm.dk](http://www.uvm.dk); Kvalitet og Tilsynsstyrelsens webbplats [www.ktst.dk](http://www.ktst.dk)

Det finns även ett statligt institut för utvärdering, Danmarks evaluerings institut (EVA), som inrättades år 1999 som ett fristående institut under Ministeriet for børn og undervisning. Institutet utforskar och utvecklar kvaliteten inom barnomsorgen, skolan och utbildningen. Institutet genomför systematiska och regelbundna utvärderingar på olika nivåer i utbildningsväsendet men slutsatser och redovisningar görs endast på en nationell nivå.<sup>13</sup>

När det gäller privatskolorna är utvärderingssystemet annorlunda. Privatskolor måste följa de mål och riktlinjer som finns i lagstiftningen men lagen medger utrymme att tolka hur målen ska nås. De privata skolorna måste liksom de kommunala upprätta en årlig utvärderingsrapport. Det finns även långtgående möjligheter för föräldrarna att påverka de privata skolorna. Föräldrarna har rätt att besöka skolan när de vill. Dessutom väljer föräldrarna vart fjärde år en extern kontrollant som har i uppgift att regelbundet besöka skolorna och följa dess verksamhet. Vidare granskar Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen de årliga kvalitetsrapporterna samt examensresultat. Om det föreligger brister har styrelsen rätt att genomföra en fullständig inspektion på den enskilda skolan. Någon sådan mot svarighet finns inte för offentliga skolor.<sup>14</sup>

Sammanfattningsvis är den centrala tillsynen och inspektionen av skolan mindre utbyggd i Danmark än i Sverige. Det danska systemet bygger i stället på att huvudmännen och de enskilda skolorna utvärderar sig själva genom årliga utvärderingsrapporter. Den centrala kontrollen sker framför allt i form av sammanställning av kommunernas rapporter. Några statliga inspektioner på enskilda skolor genomförs alltså inte med undantag för privata skolor. På senare år har det dock funnits en tendens mot mera centralt arrangerade utvärderingar.

#### 5.2.4 Kontrollen i Norge

Lagstiftningen om skolan regleras i Skollagen (Opplæringsloven) och i förordning om skollagen (forskrift till opplæringsloven). Annan lagstiftning om skolan finns bl.a. i Privatskolelagen (Privatskoleloven). Koordinerade, nationella inspektioner av skolan infördes i Norge 2006. Tillsynen av den norska skolan administreras inte av en enda myndighet. Det övergripande ansvaret har den norska

<sup>13</sup> "The inspectorate of Education of Denmark" 2009; EVA webbplats [www.eva.dk](http://www.eva.dk)

<sup>14</sup> "The inspectorate of Education of Denmark" 2009.

motsvarigheten till Skolverket, Utdanningsdirektoratet, men tillsynen sker framförallt på regional nivå av Fylkesmannen som är en slags statlig förvaltningsmyndighet på länsnivå. Det huvudsakliga ansvaret för uppföljning av undervisningen ligger dock, helt naturligt, på huvudmannen för skolan (precis som i Sverige).<sup>15</sup>

Utdanningsdirektoratet, som inrättades år 2004 är den myndighet som under Kunnskapsdepartementet ansvarar för förskoleverksamhet, grundskola och gymnasieskola. Direktoratet har det övergripande ansvaret för kontrollen av utbildningen och ansvarar också för nationell statistik om grund- och gymnasieskolan och för utveckling och forskning. Direktoratets arbetsuppgifter inkluderar bl.a. läroplansutveckling, examina, analyser och tillsyn. En särskild enhet inom direktoratet ansvarar för tillsyn.<sup>16</sup>

I Norge finansieras grundskolan av kommunen och gymnasieskolan av länet (fylket). Ett fylke är en regional administrativ enhet som ungefär motsvarar de svenska länen. Det finns totalt 19 fylken i Norge som i sin tur är indelade i kommuner. Principen om kommunalt och regionalt självstyre av skolor innebär att huvudmännen för skolan ansvarar för att utvärdera och kontinuerligt förbättra kvaliteten i undervisningen.<sup>17</sup> Enligt 13 kap. 10 § skollagen och 5 kap. 2 § privatskolelagen ansvarar skolägare för att det finns ett lämpligt system för att utvärdera och för att följa upp skolans verksamhet i enlighet med lagstiftningen. Med skolägare ska förstås kommun, fylkeskommun eller styret för privata skolor, dvs. motsvarande huvudmannabegreppet enligt den svenska skollagen. Skolägaren kan utforma utvärderingssystemet under stor frihet. Verksamheten i skolan ska regelbundet följas upp. För att bistå huvudmännen utarbetar Utdanningsdirektoratet vägledningar i vilka krav som ställs enligt lagen.<sup>18</sup>

Tillsynen av skolan sker, som nämnts ovan, på regional nivå av fylkesmannen.<sup>19</sup> Fylkesmannen har ett generellt ansvar för att följa upp regeringens och Stortingets beslut, mål och riktlinjer. Fylkesmannen utför förvaltningsuppgifter och är besvär- och tillsynsmyndighet med uppdrag från flera departement. På utbildningsområdet utövar fylkesmannen tillsyn över att utbildningen sker i

<sup>15</sup> Utdanningsdirektoratets webbplats [www.udir.no](http://www.udir.no); Kunnskapsdepartementets webbplats [www.regjeringen.no/nb/dep/kd](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd)

<sup>16</sup> Utdanningsdirektoratets webbplats [www.udir.no](http://www.udir.no); Kunnskapsdepartementets webbplats [www.regjeringen.no/nb/dep/kd](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd)

<sup>17</sup> "The inspectorate of Education of Norway", SICI Inspectorate profile of Norway 2010.

<sup>18</sup> Utdanningsdirektoratets webbplats [www.udir.no](http://www.udir.no)

<sup>19</sup> 42 heltidstjänster var år 2008 vigda åt tillsyn av skolan.

enlighet med lagstiftningen. Utdanningsdirektoratet koordinerar en relativt stor del av fylkesmannens tillsynsarbete och har även det övergripande ansvaret för tillsynen.<sup>20</sup> Tillsynen är emellertid framför allt fokuserad på den lokala administrationen av skolan och är i lägre grad riktad mot verksamheten på skolorna. Den norska tillsynen genomför alltså inte en fullskalig inspektion av alla delar av skolverksamheten i alla enskilda skolor. Den innebär framförallt att skolägarna följer lagstiftningen och har ett funktionsdugligt system för utvärdering av de enskilda skolorna. Ofta sköts uppföljningen genom en dialog mellan inspektörerna och skolägaren till dess att lämpliga åtgärder vidtagits.<sup>21</sup> År 2009 infördes krav på att skolägarna varje år ska upprätta en statusrapport om utbildningen på skolan. Här ska resultat, avhopp och lärandemiljö redovisas.<sup>22</sup>

Sammanfattningsvis har inte heller Norge någon central tillsynsmyndighet som den svenska Skolinspektionen utan kontrollen utförs längre ned i det politiska systemet, alltså av kommunerna och länen. Ansvaret för den statliga tillsynen ligger främst på länsnivå hos Fylkesmannen.<sup>23</sup>

### 5.2.5 Kontrollen av skolan i ett nordiskt jämförande perspektiv

Som framgick ovan i kapitel 2 har skolan förändrats i samtliga nordiska länder under 1980- och 1990-talen i riktning mot decentralisering och mål- och resultatstyrning. Men av den nordiska jämförelsen, framgår också att länderna inom ramen för decentraliseringspolitiken utformat kontrollen över skolan på ganska olika sätt. I det finska systemet har den lokala autonomi och lärarnas inflytande starkt betonats alltsedan skolan decentraliserades. I Finland är lärarna delaktiga både i formuleringen av målen och utvärderingen av skolans verksamhet. Visserligen genomförs nationella utvärderingar av skolan i statlig regi men det förekommer hela tiden ett nära samspel med den lokala nivån. Som nämnts offentliggörs inte dessa utvärderingar. Regelbunden statlig tillsyn av skolan i syfte att kontrollera skolans kvalitet och verksamhet förekommer

---

<sup>20</sup> Fylkesmannens webbplats [www.fylkesmannen.no](http://www.fylkesmannen.no); Utdanningsdirektoratets webbplats [www.udir.no](http://www.udir.no); Kunnskapsdepartementets webbplats [www.regjeringen.no/nb/dep/kd](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd)

<sup>21</sup> "The inspectorate of Education of Norway" 2010.

<sup>22</sup> "The inspectorate of Education of Norway" 2010.

<sup>23</sup> "The inspectorate of Education of Norway" 2010.

inte i Finland, vilket kan tolkas som ett tecken på tillit till den lokala nivån och till lärarna.

Särskilt i Sverige utförs kontrollen av skolan på ett annat sätt. Även i Sverige betonas vikten av decentralisering och professionalism som viktiga förutsättningar för mål- och resultatstyrningen. Samtidigt har den statliga kontrollen successivt ökat genom en mera energisk inspektion i efterhand. Det svenska skolsystemet kännetecknas i dag av en hög grad av statlig kontroll.

De fyra nordiska länderna radat med andra ord upp sig på en skala, där Sverige och Finland intar ytterplatserna. Sverige har mest av central tillsyn och kontroll av skolan med en självständig statlig myndighet för uppgiften.

Det som organisatoriskt skiljer skolan i de nordiska länderna åt är alltså inte decentralisering eller kommunalt huvudmannskap utan kontrollens utformning. I Sverige utförs tillsynen av en central myndighet, vilket sticker ut vid en nordisk jämförelse.

### 5.3 Den svenska kritiken av Granskningsrådet

Avsikten med den ökade kontrollen och tillsynen av den svenska skolan var den bästa. Utvärdering och uppföljning av resultat är ett sätt att säkerställa att eleverna når kunskapskraven och får det stöd de behöver. Den gamla, auktoritära skolan ska vara ett minne blott och staten stå på elevernas och föräldrarnas sida i strävan efter ”en god utbildning i trygg miljö”, varvid inte minst det särskilda barn- och elevombudet har en viktig funktion. Enligt den undersökning som professor Gunnar Berg gjort på utredningens uppdrag,<sup>24</sup> rapporterar många rektorer att man vid skolorna ofta ser positivt på möjligheten att få diskutera sina erfarenheter med företrädare för Skolinspektionen och tillsynen fungerar även som ett sätt att hävda den nationella lagstiftningen gentemot bl.a. huvudmannen. ”Det är inte inspektionens besök vart tredje år som är mest betungande för lärarna och rektorerna”.

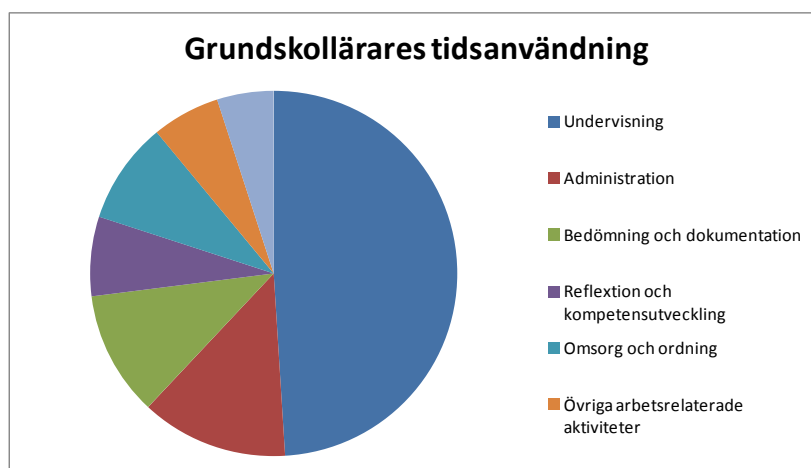
Problemet är i stället hela systemet med resultatstyrning, mätning och kontroll, som leder till omfattande dokumentationskrav på lärarna och minskad tid för undervisningen. Risken är att skolan blir en del av det Granskningsrådet. Hur lärarna fördelar sin

---

<sup>24</sup> Gunnar Berg m.fl. *Skolans kommunalisering och de professionellas frirum*. Bilaga 3 till förvarande utredning 2014.

arbetstid framgår av figur 5.1. Som vi ser kan lärarna bara ägna hälften av sin tid åt undervisning.

Figur 5.1 Grundskollärares tidsanvändning



Källa: Skolverket 2013.

Som nämndes ovan i kapitel 3 tycks lärarnas arbetsbelastning inte alls ha minskat trots att de numera inte behöver ägna sig åt att formulera mål och kriterier. Kraven på resultatuppföljning i form av bland annat skriftliga individuella utvecklingsplaner i grundskolan samt det ökade antalet nationella prov har gett lärarna en hög administrativ arbetsbörda. Lärarna ser en tilltagande byråkratisering av skolan och är kritiska mot vad de uppfattar som ett okänsligt ekonomiskt effektivitetstänkande. ”Våra yrken har kidnappats av ekonomernas modeller”, klagade sommaren 2013 fackordförandena inte bara för lärarna utan också för läkarna och polisen på DN Debatt:

Försöken att utforma kommuner, landsting och polisdistrikt som företagskoncerner har inte resulterat i bättre utbildning, vård eller polisarbete. Tvärtom präglas verksamheten i dag av en större administrativ överbyggnad än tidigare. Verksamheten styrs av statistik. Att mäta klokt, att värdera och utveckla är förstått rätt. Problemet är när det inte sker med professionens medverkan från början. Utvärderingen har kidnappats av administratörer och ekonomer. Tilliten till det professionella ansvaret har ersatts av kontrollsystem som riskerat att sätta den professionella etiken ur spel och som hotar den grundläggande mänskliga kvaliteten i verksamheterna. Så här kan det inte fortsätta.



Vårt budskap är att nu måste politikerna lita på professionen, lita på vårt goda omdöme. Lita på lärarna, läkarna och poliserna.<sup>25</sup>

”Sverige är i dag på väg mot en administrativ infarkt”, skrev en annan författare några veckor senare på samma sida:

Allt ska dokumenteras av alla i kontroll- och styrsystem som gränsar till statistikfetischism ... Hur IT driver på den byråkratiska utvecklingen syns tydligt när lärarna protesterar mot den alltmer omfattande kontrollen. Moderaternas talesman i utbildningsfrågor menar att vi ska införa ett nytt IT-system för att rätta nationella prov. Men lärare dom redan plågas av en rad tungarbetade, ologiska och långsamma IT-system är nog inte så glada över utsikten att få ännu ett. Lösningen är inte att införa nya IT-system för kontrollen, utan att minska den.<sup>26</sup>

Men även om problemet, som sagt, ligger på systemnivå får Skolinspektionen ofta bära hundhuvudet i den svenska kritiken, då en statlig, central myndighet för tillsyn som vi har i Sverige blir ett så konkret uttryck för den mentalitet som förknippas med Granskningssamhället. Den ibland negativa massmediabilden av skolan, som Skolinspektionens rapporter kan ge upphov till, föranledde härom året ”SkolLedaren”, som är organ för Sveriges Skolledarförbund, att föreslå en ändrad inriktning av Skolinspektionens granskningsverksamhet. Tidningen redovisade hur Skolinspektionen sammanställt forskningsrön om vad som främjar goda studieresultat. Slutsatsen var att lärarna borde byta fokus, mindre intressera sig för om eleven gjort rätt eller fel och mera ägna sig åt ”komplexa bedömningar ... som gör eleven delaktig i bedömningsprocessen.” Borde det inte också gälla Skolinspektionen i förhållande till lärarna?

Provar man att ersätta ordet lärare med skolinspektionen på lämpliga ställen i texten, och samtidigt tänker på vilka arbetsmetoder myndigheten vanligtvis tillämpar, framstår tydligt bilden av en organisation som definitivt inte lever som den lär.

Enligt tidningen ägnade sig Skolinspektionen bara åt avvikelserapportering. ”Inte ens ´rätt eller fel´, utan bara fokus på fel.” Skolinspektionens uppdrag borde ändras, menar SkolLedaren. En granskning till värn av elevernas rättsäkerhet var dock angelägen. SkolLedaren önskade att myndighetens uppdrag begränsades till

<sup>25</sup> Bo Jansson, Lena Nitz och Marie Wedin: ”Våra yrken har kidnappats av ekonomernas modeller”, *Dagens Nyheter* den 24 juni 2013.

<sup>26</sup> Jonas Söderström: ”IT och administration har perverterat vården”, *Dagens Nyheter* den 7 juni 2013.

ren laglighetsprövning och att Skolverket fick en mera främjande roll.<sup>27</sup>

Det är faktiskt inte belagt att undervisnings kvalitet främjas genom inspektion. I ett nyligen framlagt betänkande konstateras, att det finns förvånansvärt lite bevis för att skolan skulle bli bättre genom inspektioner. Den internationella forskningen om skolinspektion visar tvärtom på ”ganska nedslående resultat” och utredaren finner anledning att i stället framhålla vikten ”av en lärarkår som upplever att deras professionalism respekteras och att de reformer som införs förstärker den, eller åtminstone inte förminskar den” – något som inte hindrar att granskningen ändå sägs lämna viktiga bidrag men då ”i första hand till en annan form av ökad måluppfyllelse, i form av ökad likvärdighet eller ökad rättssäkerhet för den enskilde eleven.”<sup>28</sup>

Det anses också vara ett tidens tecken att utländska förebilder till den svenska Skolinspektionen ifrågasatts. Den engelska skolinspektionen till exempel var en inspirationskälla, när den svenska inrättades. Men efter kritik har denna mycket resurskrävande institution nu blivit föremål för betydande nedskärningar.<sup>29</sup>

Sammanfattningsvis kan den omfattande kontroll som skolan och lärarna utsätts för leda till att lärarna tappar arbetsglädjen och till och med önskar lämna skolans värld. Dekouragerade lärare blir dåliga lärare och vi får en sämre skola. Det finns en risk att de krav, som Granskningsrådet ställer på lärarna, blir för stora. Lärarna får för lite tid att ägna sig åt sin viktigaste uppgift: att möta eleverna i klassrummet.

#### 5.4 Den internationella kritiken av Granskningsrådet

Att omfattande kontroll blir belastande för ett helt system är inte något som bara gäller skolan eller Sverige. Internationellt finns det en omfattande kritik av det sätt på vilket kontroll i dag utövas inom den offentliga verksamheten. Det är den brittiske företagsekonom Michael Power, med akademisk bakgrund i redovisning, som

<sup>27</sup> ”Lev som ni lär, Skolinspektionen”, *SkolLedaren* nr 9 november 2012.

<sup>28</sup> *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer* (SOU 2013:50), 14, 154–169, 238.

<sup>29</sup> Baxter, J.: ”What counts as success in inspection in England: Shifting criteria?” Paper presented at the European Conference for Educational Research. Network 23 Symposium *Governing by inspection: national developments*, Cadiz, Spain, 2012; Christina Segerholm: ”Inspection and Policy Brokering: Europe in Sweden” *Ibidem*.

myntat begreppet Granskningsamhället i sin internationella bästsäljare – *The Audit Society*. Tesen är i korthet att när det gäller styrning med grund i mätning och granskning av resultat kan det lätt bli för mycket av det goda. En gäst som ständigt kräver förklaringar och motiveringar till varför maten är tillagad på ett visst sätt kommer antagligen aldrig att bli bjuden igen. Men sedan 1980-talet har det genom den nya förvaltningspolitiken New Public Management skett en formlig explosion av denna attityd inom den ena verksamheten efter den andra: med början i finansiell ekonomi har styrning i form av precisa resultatkrav börjat tillämpas överallt inom den offentliga sektorn såsom sjukvården, universitet, skolan etc. Det Power vill fästa uppmärksamheten på är att detta mätande får perversa effekter på systemet. Man styr mot det som man lätt kan få fram siffror på i stället för mot det som ur professionell synvinkel är det mest relevanta. Styrningen blir dysfunktionell.

Hur förhåller sig Granskningsamhället med dess speciella begreppsapparat till andra världar, frågar sig Power – till skolan, sjukvården, polisen, miljövården? Power ser två typer av ”granskningsfel”. Den ena är att resultatstyrningen blir en verksamhet för sig, ”frikopplad” (”decoupled”) från det sakfrågeområde som styrningen avser. Styrningen slår inte igenom inom organisationen, eftersom de mål som sätts upp är dåligt relaterade till den operativa nivån. Därför får styrningen inte någon påverkan på det arbete som utförs av yrkesprofessionen utan får andra, skadliga effekter. Det andra felet är att redovisningsbranschens värden och praxis tvärtom kan komma att penetrera den granskade verksamheten så att denna blir ”koloniserad” (”colonized”) och får en ny mentalitet, nya drivkrafter, nya bedömningskriterier. En sådan resultatstyrning drar kraft från kärnverksamheten genom att de som är föremål för styrningen inriktar sig på att förbättra just det som de vet att granskarerna kommer att mäta – oavsett hur angeläget det är från saklig synpunkt.

Ett exempel på ”kolonisering” i svensk skolpolitik är ett förslag från Skolinspektionen att ta bort uppsatsdelen ur de nationella proven, därför att det är svårt att rätta uppsatserna på ett objektiva och likvärdigt sätt. Svårigheten att mäta motiverade alltså en ändring av kunskapskraven.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> I och för sig menade även Skolinspektionen att de förmågor och kunskaper, som testas genom uppsatsskrivande, verkligen var viktiga delar av kursmålen men av mätningstekniska skäl borde denna prövning således inte göras inom ramen för de nationella proven. Skolverket protesterade. Att skriva längre texter i såväl svenska som engelska var viktiga övningar, som visade på komplexa förmågor, och uppsatsdelen borde därför vara kvar i de nationella

Ett annat exempel återfinns i en rapport från Skolverket, som refereras i kapitel 2. Där framgår att Skolverket funnit att styrningen i kommuner som verket undersökt tenderade att ensidigt vara inriktad på att uppnå goda resultat i förhållande till just vissa nyckeltal och jämförelser, vilket Skolverket menade kunde bidra till att förklara kvarstående brister i mera grundläggande förhållanden såsom undervisningens kvalitet.

Man kan också notera att i sitt nya skolpolitiska program har Moderaterna under hänvisning till undersökningar som PISA och TIMSS föreslagit förstärkningar just i de ämnen, främst matematik, som uppmärksammas i dessa studier.<sup>31</sup>

Power – för att nu återgå till denne engagerade kritiker av Granskningssamhället – varnar för att alltför omfattande resultatkrav, tillsyn och kontroll ("inspection overload") får konsekvenser för tilliten till den verksamhet som granskas. Resultatkraven och tillsynen göder sig själv: en viss kontroll ger i sin tur anledning till mera kontroll ... Motivet är nästan alltid gott: kvaliteten ska höjas, den enskilde elevens eller patientens eller brottsoffrets intressen tillvaratas. Men följderna blir att läraren, sjuksköterskan, polisen känner sig ifrågasatt. Grundläggande för allt kollektivt handlande är tillit ("trust"). Försvinner den, går arbetslusten förlorad. Arbetsgivarens krav uppfattas inte som meningsfulla. Prioriteringarna ter sig felaktiga. Läraren tvingas dokumentera i stället för att undervisa, sjuksköterskan ordna vårdköer efter ekonomiska lönsamhetskriterier i stället för medicinska överväganden, polisen i första hand ta itu med sådana brott som ger god uppklarandestatistik. I längden blir konsekvenserna förödande för ett samhälle, där den professionella etiken undergrävs och människorna förlorar förtroendet för varandra. Och en gång borta, är tilliten svår att återställa: "tillit är lättare att förstöra än att skapa" ("trust is easier to destroy than to create").

Nu menar inte Power att all styrning genom resultatkrav och granskning ska upphöra. Lika litet som vi vill ha odrägliga middagsgäster som ifrågasätter allt, vill vi ha tillbaka en skola med blind auktoritetstro och otrygg arbetsmiljö. Men Power efterlyser, ganska kortfattat kan man tycka och utan att han utvecklar sin tankegång

---

proven. Så blev också fallet. Gunilla Nordin: "Skolmyndigheter oense om nationella proven", *Magasin 360*, nr 1 2013, [www.trapetsmedia.se/nyheter/21-skolmyndigheter-oense-om-nationella-proven](http://www.trapetsmedia.se/nyheter/21-skolmyndigheter-oense-om-nationella-proven); Skolinspektionen: *Lika för alla? Omvärldens av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan under tre år*, 2012.

<sup>31</sup> *En modern skola för alla*. Nya moderaterna 2013.

närmare, självbesinning inom Granskningsrådet. Det Power önskar sig är en ny ”moralisk kompetens” bland granskarna, som inkluderar ”empati och förståelse” för de granskade lärarna, sjuksköterskorna, poliserna; förmåga att reflektera över skillnader i kultur mellan olika yrken; ökad respekt för arbetets ursprungliga syfte samt uppmärksamhet på hur granskningsprocessen i sig påverkar verksamheten.<sup>32</sup>

Den amerikanska professorn i pedagogik Diane Ravitch delar, numera, Powers skepsis mot en granskning som i transparensens och ansvarsutkrävandets namn bygger på ytliga mätningar av studieresultat och lättköpta jämförelser mellan skolor. I *The Death and Life of the Great American School System. How Testing and Choice Are Undermining Education* berättar hon att hon genomgick en intellektuell kris, när hon skrev sin bok. Hon skulle få sitt arbetsrum ommålat, alla böcker och uppsatser och papper måste ordnas och packas ner och då fick hon anledning att reflektera över vad som hänt med alla de skolreformer hon medverkat till. Hon drabbades av en plågsam insikt. ”Där jag en gång varit hoppfull, till och med entusiastisk, av de möjliga fördelarna med testning, ansvarsutkrävande, fria val och marknad, kände jag nu djupa tvivel på samma ideal.” Diane Ravitch insåg att hon förlorat tron på dessa reformer. Visst hade hon rätt att ändra åsikt, intalade hon sig. Men varför hade hon ändrat åsikt? ”Det korta svaret är att min uppfattning ändrades när jag såg hur dessa reformer fungerade i verkligheten. Det långa svaret är vad som kommer att följa i resten av boken.”

Ravitch redovisar sedan hur hon deltog i de amerikanska presidenterna George Bushs den äldre och Bill Clintons reformarbete i syfte att göra skolan decentraliserad, marknadsstyrd och privatiserad. Medborgarnas valfrihet och möjlighet att utkräva ansvar av skolorna var ledorden. Så här i efterhand är Ravitchs facit negativt. Den politik hon till en början själv medverkade till fick mycket olyckliga följder. Hon formulerar sina slutsatser i ett antal teser: skolan kommer inte att förbättras, om politiker med böjelse för management fortsätter att tränga in på det pedagogiska område; om matematik och läskunnighet prioriteras och andra ämnen av vikt för en god utbildning försummas; om bara det som kan mätas värderas; om skolor i närmiljön läggs ner utan hänsyn till deras betydelse för samhällslivet och grannsamverkan; om marknaden får härska och lönsamheten avgöra; om rektorerna saknar erfarenhet

<sup>32</sup> Michael Power: *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford University Press 1997, särskilt 1, 2, 3, 91–97, 120, 122–126, 134–147.

som lärare, hur många kurser i ledarskap de än gått. Den politik som genomfördes under slagordet ”No Child Left Behind” och kännetecknades av årlig granskning av elevernas testresultat med åtföljande ansvarsutkrävande av lärare och skolor döms ut som ”den värsta utbildningsreform som den amerikanska kongressen någonsin genomfört”. Det humanistiska målet att fostra goda medborgare ersattes nämligen enligt Ravitchs uppfattning genom denna reform av förflackning: skolan inriktades mot att förbereda eleverna för enkla tester i stället för att bibringa dem kunskaper. När kunskapsbegreppet på detta sätt förtyligades och lärarnas bedömningsförmåga ignorerades fick detta till följd att medborgarna förlorade tilltron till skolan, kraven på ytterligare marknadsisering och transparens tilltog och pedagogerna ersattes av affärsmän och företagsorienterade skolentreprenörer. Så ”förstördes” det storslagna amerikanska skolsystemet.<sup>33</sup>

Den tredje bok jag här vill referera är Pasi Sahlbergs redan flera gånger nämnda, internationellt uppmärksammade *Finnish Lessons. What the world can learn from educational change in Finland?* Sahlberg delar Powers och Ravitchs övertygelse att lärarnas professionella bedömningar inte kan ersättas av tester och granskningar utförda av andra. Den finska skolans anmärkningsvärda förvandling från 1980-talets mediokra nivå till 2000-talets excellenta (trots en tillbakagång i 2013 års PISA-undersökning) är berättelsen om hur Finland *inte* föll in i den internationella trenden av konkurrens, privatisering, testning, transparens. ”Det viktiga budskapet i denna bok är att det finns ett annat sätt att förbättra ett utbildningssystem. Det är att stärka undervisningsförmågan, att begränsa testning till ett nödvändigt minimum, att sätta lärarnas ansvarskänsla och allmänhetens tillit till lärarna före ansvarsutkrävande av skolorna och att lämna över ledningen av skolorna till de professionella, dvs. till lärarna.” Det är viktigare att lärarna känner ansvar för sin undervisning än att medborgarna utkräver ansvar av skolorna.

När Finland placerades i topp i den första PISA-undersökningen år 2001 kom det visserligen som en överraskning men Finlands skolpolitik under efterkrigstiden hade faktiskt varit mycket målmedveten genom sin inriktning på förtroende, inklusivitet och kvalitetshöjning. Framgångsrik utbildningspolitik kan inte drivas igenom mot lärarnas vilja. I Finland lyssnade man till lärarna och odlade upp en kultur av tillit (”cultivation of trust”). I Finland har

<sup>33</sup> Diane Ravitch: *The Death and Life of the Great American School System. How Testing and Choice Are Undermining Education*. New York. Basic Books 2010, 1, 2, 223–242, 245.

man inte, som i Sverige, satsat på institutionell kontroll av lärarna i form av en statlig Skolinspektion eller ett system för lärarlegitimation utan i stället har man visat tillit till lärarna.

Även i det gamla fattiga Finland förstod man, som Aleksis Kivi gripande beskrivit i sin stora roman *Sju bröder*, att utbildning är nyckeln till lycka och ett gott liv. Men i det äldre samhället var möjligheterna mycket ojämnt fördelade. Mot denna bakgrund drevs 1960- och 1970-talets reformer fram av en målmedveten vilja att ge alla samma chans ("equal educational opportunities"). Det fick emellertid inte ske till priset av sjunkande kvalitet. Tvärtom skulle läraryrket vara ett högstatusjobb. 1979 års lärarutbildningsreform var ett strategiskt steg i denna reformpolitik genom att den helt förlades till universitetet, höjdes till mastersnivå och blev forskningsbaserad ("research-based teacher education"). Så har lärarutbildningen i Finland också lyckats attrahera de allra bästa studenterna.

Med spelad blygsamhet berättar Sahlberg att Finland i motsats till Sverige aldrig strävat efter att bli bäst i världen. "För Finland har det varit nog att vara bättre än Sverige." Dessa goda resultat uppnås inte genom att man undervisar mycket eller ger långa hemläxor. Faktiskt får finska barn *färre* undervisningstimmar än andra länders. Kvaliteten på undervisningen är det avgörande ("less is more"). Ständigt framhäver Sahlberg skillnaden mot den anglosachsiska skolan och hur viktigt det är att lita på lärarna:

Det finländska utbildningssystemet är distinkt annorlunda än skolan i USA, Kanada eller Storbritannien. En del skillnader hänger nära ihop med lärarnas arbetsvillkor. Till exempel saknar det finska utbildningssystemet en rigorös skolinspektion och man använder inte externa, standardiserade tester av eleverna för att informera allmänheten om hur enskilda skolor lyckas eller hur effektivt olika lärare undervisar. Lärarna har också professionell autonomi att skapa sina egna kurser och läroplaner.<sup>34</sup>

Goda avsikter kan få olyckliga konsekvenser. Det Power, Ravitch och Sahlberg påminner oss om är att även den mest välmenande intervention kan leda fel. Det nya sättet att styra skolan liksom mycken annan offentlig verksamhet med näringslivet som förebild – New Public Management – har också fått mindre önskvärda följder. I många med Sverige jämförbara länder har skolan råkat ut

<sup>34</sup> Pasi Sahlberg: *Finnish Lessons. What can the world learn from educational change in Finland?* New York: Teachers College Press 2011, 1, 2, 5, 10–11, 37, 41, 65, 71, 93–95, 125, 130.

för en förtroendekris. Det är inte något unikt för vårt land att färre vill bli lärare och att studieresultaten försämras.

## 5.5 Lösningen heter tillit

”Nu måste politikerna lita på professionen, lita på vårt goda omdöme. Lita på lärarna, läkarna och poliserna”, citerade jag ovan dessa yrkesgruppers fackliga ordförande. Det är också forskarnas rekommendation. Forskarna stannar nämligen inte vid varningar. Det må vara svårare att återskapa än riva ner ”trust” men i den internationella vetenskapliga debatten finner vi faktiskt också idéer om hur man kan finna en utväg ur en den ömsesidiga brist på tillit, som kontrollsystemet i vårt land är ett uttryck för.

Politikerna litade inte på lärarna eller snarare: de var helt säkra på att lärarna arbetade på fel sätt när de föredrog ensamarbete framför lagarbete (och det fanns för övrigt goda argument varför kollegialt samarbete förbättrar skolresultaten och faktiskt även stärker lärarna som profession). Med en formulering, som brukar tillskrivas Alva Myrdal, var många radikala politiker av den uppfattningen att skolan inte skulle bli bättre förrän vi fick en ny lärargeneration.<sup>35</sup> På motsvarande sätt litade inte stora grupper av lärare på politikerna och det gör inte heller, enligt vad vi sett,<sup>36</sup> nästan hälften av skolledarna (och lärarna hade också mycket riktigt goda skäl att misstro kommunaliseringens reformen när det till exempel gällde att värna lärarnas förtroendearbetstid). Ändå drevs reformen igenom. Nu skulle lärarna *tvångas* att arbeta på ett nytt sätt! Men att på detta sätt genomföra en reform mot de berördas vilja lägger naturligtvis inte någon god grund för att reformen ska lyckas.

Varför blev kommunaliseringen ett implementeringsmisslyckande? I tidigare kapitel har jag diskuterat hur vissa förutsättningar för reformen ändrades och hur processen därigenom försvårades. Här vill jag komplettera denna analys genom att anknyta till vad jag i metodkapitlet ovan kallade ”mekanismen” (för en faktors inflytande på ett utfall). Den mekanism som gjorde sig gällande vid kommunaliseringen var just *tvånget*. Med kommunen som arbetsgivare med det fulla ansvaret för lärarna kunde nu lärarna tvingas

<sup>35</sup> Se t.ex. Kjell Tormod: ”Förföljelsen av adjunkterna”, *Skola och samhälle* den 17 oktober 2011. Det bör dock noteras att det inte varit möjligt att hitta primärkällan för detta ofta återgivna uttalande.

<sup>36</sup> Ovan kapitel 3.10.2.



till ett nytt arbetssätt (som de inte gillade men, kanske man kan säga, som de borde ha gillat). Reformen drevs igenom mot deras vilja och detta tvång lade grunden till den långvariga brist på förtroende, som sedan länge präglade förhållandet mellan stora grupper av lärare och politikerna.

Naturligtvis ville ingen ha en kris. Det blev problem därför att de ansvariga sannolikt inte till fullo insåg vilka skador en tvångspolitik kan medföra. Bristen på tillit uppstod med andra ord som en *oavsiktlig konsekvens*<sup>37</sup> av den politiska interventionen, något som inte sällan inträffar i det sociala samspelet människor emellan.

Oavsiktliga konsekvenser är ett generellt problem, som i den vetenskapliga litteraturen under varierande beteckningar utarbetats till en av samhällsvetenskapens mest kraftfulla teoribildningar – ”Allmänningens tragedi”<sup>38</sup>, ”Fångarnas dilemma”<sup>39</sup>, ”Sociala fällor”<sup>40</sup>. Poängen med samhällsvetenskap, och all vetenskap för den delen, är ju just att se det allmängiltiga i det enskilda. Det grundläggande antagandet i teorin om oavsiktliga konsekvenser är att aktörerna har goda avsikter – kommunaliseringens tillskyndare besjälades verkligen av en ärlig tro att skolan skulle bli bättre genom decentralisering och lagarbete, Skolinspektionens tjänstemän vägleds utan tvekan av en uppriktig vilja att värna elevernas rätt till en god undervisning i trygg miljö. Det verkligt svåra och utmanande är ju att kollektiva beslut kan bli olyckliga *trots* att aktörerna haft de mest välmenande avsikter. Men, får man väl tillägga, god vilja är inte nog. Man måste också ha kompetens. Som framgått av tidigare kapitel var kommunpolitikerna illa förberedda på sitt nya ansvar och förvaltade det under det första decenniet på ett bristfälligt sätt – under en period som måste beskrivas som svår, eftersom den präglades av ekonomisk kris. Kommunaliseringen av skolan gav, kort sagt, kommunerna en övermäktig uppgift.

”Allmänningens tragedi” är berättelsen om hur några herdar äger en allmänning tillsammans och det finns inga begränsningar på hur många kor var och en får föra till bete på denna allmänning.

<sup>37</sup> Robert K. Merton: “The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action”, *American Sociological Review* 1 1936, 894–904.

<sup>38</sup> Garrett Hardin: “Tragedy of the Commons”, *Science Volume* 162 1968.

<sup>39</sup> Problemet formulerades ursprungligen av Merrill Flood och Melvin Dresher vid den amerikanska tankesmedjan RAND på 1950-talet. Det var sedan matematikern Albert W. Tucker som gav spelet dess namn och konstruerade exemplet med fångarna. Albert W. Tucker & Robert Duncan Luce: *Contributions to the Theory of Games*. Princeton: Princeton University Press 1959; *Paradoxes of Rationality*, red. R. Campbell & L. Sowden. Vancouver: University of British Columbia Press 1985, 3.

<sup>40</sup> Bo Rothstein: *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag 2003.

Men om var och en låter alla sina betsdjur utnyttja allmänningen, blir denna snart underminerad och det gemensamma går förlorat.

”Fångarnas dilemma” handlar om två fångar som anklagas för att ha begått ett brott tillsammans. Erkänner de, döms de till tio års fängelse. Nekar de, döms de ändå till två års fängelse för ett annat brott som de redan överbevisats om. Den uppenbarligen spelteoretiskt utbildade domaren förelägger i överensstämmelse med amerikansk rättsskipning fångarna följande alternativ: om någon av dem samarbetar med domaren och erkänner sänks straffet till ett års fängelse men fälls vederbörande mot sitt nekande får han det allra strängaste straffet på tjugo års fängelse. Både förhoppningen om att slippa undan med ett års fängelse och fruktan för tjugo års fängelse får den rationellt kalkylerande fången att gå över från strategin ”att neka” till strategin ”att erkänna”. Båda erkänner alltså och döms till tio års fängelse, vilket är precis vad domaren räknat ut. Men det hade naturligtvis varit bättre för fångarna att hålla fast vid den ursprungliga strategin ”att neka” och klarat sig med bara två års fängelse. Enskilt rationellt handlande behöver inte leda till ett kollektivt rationellt beslut. Utvägen heter samarbete. Om fångarna tillåts kommunicera med varandra, inser de att de båda tjänar på att komma överens om att neka till anklagelsen.

”Sociala fällor” kan illustreras av taxiväxeln på Sicilien. Överallt i den industrialiserade världen gick taxistationerna under åttiotalet över till att ha en ledningscentral, som kunde dirigera den närmaste bilen till den kund som beställde taxi. Det gick bra – servicen blev snabbare, avgifterna lägre, kunderna nöjdare. Men inte på Sicilien. På denna plats, där människornas tillit till varandra förstörts av maffians dominerande inflytande, ljög taxichaufförerna konsekvent om var de befann sig i syfte att få så många körningar som möjligt. Det gjorde att alla fick det sämre – kunderna, chaufförerna, taxifirman.

Men det finns, som sagt, utvägar ur ”tragedin”, ”dilemmat”, ”fällorna”. Redan insikten om i vilken beslutssituation man befinner sig kan få rationella aktörer att ompröva sin strategi. Genom upprepade spel av ”Fångarna dilemma” lär sig aktörerna att samarbeta. Vet vi att vi också ska mötas i morgon, finns det anledning att vårda relationerna. Att bygga förtroende genom återkommande möten är grogrunden för demokratin. Övertalning, inte tvång är förutsättningen för samarbete. ”Besinning” löd Michael Powers uppmaning till Granskningssamhällets representanter och det är också Nobelpristagaren Elinor Ostroms råd till allmänningens bru-

kare: visa hänsyn till motparten, försök att få med dig den andre på en gemensam politik, lämna rapporter på medellång sikt så du får tillfälle att korrigera oönskade effekter!<sup>41</sup>

Därför heter utvägen ur en förtroendekris "tillit". I skolan liksom andra sammanhang, där samspelet mellan aktörerna leder till sämre resultat för alla än som varit möjligt, bör man ompröva sitt förhållningssätt och ha modet att lita på den andre. De fackliga representanterna resonerar i bästa samklang med forskningen, när de talar om vikten av att lärarna dras in i uppbyggnaden av kontrollsystemet och att detta sedan verkligen används för de syften som avsågs (att förbättra undervisningen och värna rättsäkerheten) och inte för några andra. Att inte *tvinga* motvilliga lärare utan visa förståelse för hur den andra partnern kan reagera kan vara början till "a beautiful friendship". Eller som spelteoretikerna säger: förtroendefull kommunikation mellan aktörerna gör att spelet går över från individuell till kollektiv rationalitet.

Men det är naturligtvis inte någon enkel sak. Ett första problem, som vi redan diskuterade ovan i kapitel 3, är om lärarna verkligen utgör en profession i samma bemärkelse som t.ex. läkare och advokater. Jag stannade för beteckningen semiprofession. Ett problem är att läraryrket i Sverige, i motsats till Finland till exempel, består av *två* skilda kulturer – läroverkslärarkulturen och folkskolelärarkulturen. Splittringen manifesteras till och med i två fackliga organisationer, som inte sällan har varit på kollisionkurs; det blev till exempel uppenbart vid kommunaliseringen, som accepterades av den ena men motarbetades av den andra organisationen.<sup>42</sup> Om lärarna professionellt ska vinna respekt i den allmänna debatten, bör de tala med en röst. Åsiktsfrihet i enskilda sakfrågor är en sak. Finns det inte någon gemensam uppfattning om vad som är god undervisning, kommer propåer från lärarhåll bara att uppfattas som påtryckningar från vilket särintresse som helst.

En andra fråga gäller möjligheten till kollegial normbildning. En gemensam uppfattning om hur undervisningen ska bedrivas i de olika ämnena är ingenting som den enskilde kan tänka ut på egen hand. Det är litet rörande att läsa om hur villrådig tydligen "åt-

---

<sup>41</sup> Robert Axelrod: *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books 1984; Elinor Ostrom: *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press 1990; Robert Putnam: *Den ensamme bowlaren. Den amerikanska medborgarens upplösning och förnyelse*. Stockholm: SNS Förlag [1993] 2001.

<sup>42</sup> Även Lärarförbundets föregångare var emot kommunaliseringen men accepterade den i utbyte mot ekonomisk kompensation, eftersom förbundet var övertygat om att reformen ända skulle genomföras.

skilliga tiotusentals lärare” var när de fick förtroendet att själva medverka i att uttolka och konkretisera läroplanerna, varvid den refererade utredaren antydde att lärarnas bristande förmåga att tillgodogöra sig forskningsrapporternas akademiska fackspråk, ”förmodligen förklaras av brister i lärarutbildningen”<sup>43</sup>. Kollegial normbildning är en social process präglad av åsiktsutbyte, argumentets primat och ärlig vilja att förstå och komma framåt. Denna ideala samtalsituation (”ideal speech situation”, för att tala med Habermas<sup>44</sup>) underlättas av lämpliga institutionella arrangemang t.ex. i form av de ämneskonferenser, som länskolnämnderna en gång före kommunaliseringen ordnade för utbildade lärare, eller det ”matematiklyft” i form av fortbildning i matematikdidaktik för lärare som undervisar i matematik som regeringen initierat och Skolverket startade i augusti 2013.<sup>45</sup> Stigler och Hiebert har i sin tidigare nämnda bok *The Teaching Gap* identifierat två olika metoder att utveckla skolan: å ena sidan genom ”reformstrategin”, varigenom skolan förväntas utvecklas genom implementering av centrala reformer (som ofta möter motstånd hos lärarna), å andra sidan genom ”lärarägt utvecklingsarbete”, som driver på utvecklingen underifrån, genom små steg. Medan lärarna enligt den förra metoden är exkluderade från forskningen och i stället betraktas som mottagare av order är de i den senare metoden mycket mera involverade i förnyelsearbetet, vilket utmärks av kollektiv diskussion och reflektion över lärarnas erfarenhetsgrundade kunskaper.<sup>46</sup> I Sverige är förvisso syftet med skolutvecklingen att stärka lärarna men det är reformstrategin, som dominerat. Tror man på värdet av professionell autonomi, bör det lärarägda utvecklingsarbetet få större utrymme – det kanske man trots allt kan våga hävda i princip trots bakslaget i samband med Lpo 94.

Som ovan framhållits är det angeläget att lärarna har eller återfår ”makten över bedömningen” av eleverna. I detta avseende är lärarna oersättliga. Något som bidrog till att lärarna fick ett minskat infly-

---

<sup>43</sup> *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan* (SOU 2007:28). 164. Det har uppskattats att Lpo94 passade de 10–15 procent mest kompetenta lärarna och de mest framstående rektorerna men de flesta lärare kände sig vilsna inför den nya möjligheten att själva formulera målen för utbildningen.

<sup>44</sup> Jürgen Habermas: *The Theory of Communicative Action* volym I–II. London: Heineman, 1984, I:392.

<sup>45</sup> Skolverkets webbplats [www.skolverket.se/fortbildning-och-bidrag/matematiklyftet](http://www.skolverket.se/fortbildning-och-bidrag/matematiklyftet)

<sup>46</sup> James W. Stigler & James Hiebert: *The Teaching Gap. Best Ideas from the World's Teachers for Improving Education in the Classroom*. New York: The Free Press 1999. Jfr Ingrid Carlgren: ”Den felande länken – om frånvaron och behovet av ’klinisk’ utbildningsvetenskaplig forskning”, *Pedagogisk forskning* 2010:4.

tande över sitt arbete var att många pedagoger var motståndare till betyg. När statsmakterna följde deras råd, blev följderna att makten över bedömningen i transparensens namn gled ifrån lärarna. Men, precis som Diane Ravitch hävdar, kan en lärares professionella omdöme om en elev aldrig ersättas av siffror, betygs-kriterier eller andra operationaliseringar.<sup>47</sup>

Läro-utbildningen har varit en svag länk i skolans värld med dålig rekrytering av studenter. För gymnasielärare har t.ex. didaktik inte varit ett obligatoriskt inslag. För den aktiva läraren är bristen på fortbildning ett problem; ett intensivt reformarbete har gjort det nödvändigt med fortbildning om författningsförändringar men det är också angeläget att fortbildningen fokuserar på ämnesfördjupning och undervisningsmetoder. På allra senaste tid kan vi dock glädja oss åt en viss förbättring i dessa avseenden. Det finska förslaget talar för att den uppstramning, som skett i vårt land i form av en längre, mera forskningsbaserad läro-utbildning, förlagd till universitet, är ett steg i rätt riktning. I den nya läro-utbildningen betonas både ämnesteorin och didaktiken och, kanske framför allt, sambandet mellan dessa moment. Lektorstjänsternas återinförande i den svenska skolan är ett steg i rätt riktning, då dessa innebär att disputerade lärares kunskaper kommer eleverna till godo och lyfts fram som meriterande.

Fortbildningen var en av de mera kontroversiella frågorna vid kommunaliseringen. Både staten och kommunerna har gjort stora satsningar på lärarnas fortbildning men lärarna efterfrågar ytterligare kompetensutveckling för ämnesfördjupning, pedagogik/didaktik och ledarskap och konflikthantering.<sup>48</sup>

Förlust av tillit behöver inte vara en irreversibel process. Även om det är svårt kan förtroende återskapas genom att motparten behandlas med respekt. Som det heter i en nyutkommen bok *Tillit och förtroende. Ständiga utmaningar för professionella*: "För att professionella ska kunna utföra sitt arbete räcker det inte med att de

<sup>47</sup> Jfr Ingrid Carlgren: "Trivialskolan", *Skola och samhälle* den 4 februari 2010.

<sup>48</sup> I en rapport från Lärarnas riksförbund 2006 "Kompetensutveckling bland lärare" får lärarnas "kompetensutveckling i det ämne som de undervisar inom" högst procentandel (76 procent), när lärare ombetts rangordna inom vilka områden deras kompetensutvecklingsbehov är som störst (tre områden kunde anges). Men hur stora procentandelarna blir i en sammanställning av detta slag beror förstås på i hur många olika områden svaren klassificeras. Undersökningen räknar upp tolv områden plus "annat område". Men många områden är mycket närstående såsom "pedagogik", "specialpedagogik", "didaktik". En rimligare indelning i bara tre områden ger 76 procent för "kompetensutveckling i ämnet", 95 procent för "pedagogik och didaktik" och 48 procent för "ledarskap och konflikthantering". Observera också att denna studie avser kompetensutvecklingsbehov, dvs. inte vilka områden lärarna tycker är viktigast utan inom vilka områden de anser att de dittills erbjudits för lite fortbildning.

har de rätta kunskaperna och är kompetenta. Medborgarna måste också ha tillit till dem.”<sup>49</sup>

I allt samarbete måste man visa förtroende för motparten – även när man tycker att han eller hon egentligen inte förtjänar det. Ta ändå första steget! uppmanade redan den liberale demokratins främste filosof, när hans kritiker invände att folk i allmänhet saknade kompetens att anförtros politisk rösträtt. Visa mod! Just precis därför att folk kan vara trångsynta och okunniga, ska vi våga lita på dem. Då utvecklas nämligen deras ansvarskänsla. Att rösta i ett val, att verka som representant, att sitta i en jury gör att ens horisonter vidgas och man tänker även på andras välgång. Erfarenheten förädlar. Demokrati är en skola i medborgarfostran. Vad som är bäst för ens motpart är på sikt också bäst för en själv.<sup>50</sup>

Även om en tidigare generations politiker misstrodde lärarna är det förödande för skolverksamheten att nonchalera dem. Utmaningen är i stället att visa förtroende för lärarna, även om många politiker tycker att lärarna kan ha en felaktig inställning i vissa frågor (som till exempel en preferens för ensamarbete). Ingenting synes i dag angelägnare än att återskapa förtroendet för lärarna. Liksom i Finland bör arbetsgivaren med Pasi Sahlbergs ord ”lyssna till lärarna” som ett första steg mot ”en kultur av tillit”. Så återupprättas lärarnas anseende, så återfår de arbetsglädjen, så blir skolan bättre.

## 5.6 Granskningsrådet och kommunaliseringen

Det är ett vanligt fel inom utvärderingsforskningen att man mäter för snävt, skrev jag i inledningskapitlet, och försummar indirekta och långsiktiga effekter av en intervention. De kausala effekterna på skolverksamheten av kommunaliseringen omfattar, indirekt, också den mera utvecklade resultatstyrning som efter några år av makt-spridning blev följden av att staten återtog en central kontroll av skolan. Goda argument kunde anföras för strävan efter goda och likvärdiga studieresultat, rättssäkerhet, uppföljning och utvärdering. Summan av dessa goda föresatser blev emellertid krav på dokumentation och långa arbetstimmar vid datorn i en omfattning, som ingen verkar ha förutsett. Resultatstyrning visar sig vara en mycket mera

<sup>49</sup> Carin Björngren Cuadra och Ola Fransson (red.): *Tillit och förtroende. Ständiga utmaningar för professionella*. Malmö: Gleerups 2012.

<sup>50</sup> John Stuart Mill: *Considerations on Representative Government*. London: Routledge [1861] 1977.

tids- och resurskrävande styrningsform än den gamla regelstyrningen.

Skulle förhållandena ha blivit annorlunda, om skolan förblivit statlig? Det kan vi inte veta. *Hur* staten närmar bestämt hade valt att styra skolorna är ovisst. Vad vi kan konstatera är bara att historiskt sett var det kommunaliseringen, som satte igång den process som ledde till att det nu finns anledning att varna för att skolan kan bli en del av Granskningsrådet.

Hur går då varningen för Granskningsrådet ihop med vårt betänkandes huvudtes att staten inte får abdikera från sitt ansvar för skolan? Svaret är, som för all politik, att man bör vara uppmärksam på att det kan inträffa oavsiktliga konsekvenser av en intervention och, som den nordiska jämförelsen visar, att det finns *olika* sätt att kontrollera skolan. Denna erinran har varit själva syftet med detta kapitel. Även de mest välmenande ingrepp kan leda till olyckliga följder. En uppstramning och ”påreglering” var nödvändig efter den alltför långtgående decentraliseringen i mitten av nittio-talet. Men doseringen måste vara väl avvägd. Med detta kapitel vill jag vara slaven på vagnen som viskar att även kejsaren är dödlig.

Nu verkar utbildningsministern vara i hög grad medveten om denna kritik och föreslog till exempel våren 2013 åtgärder för att lätta lärarnas administrativa börda. Genom en ändring i skollagen skulle kraven minska på skriftlig dokumentation i de individuella utvecklingsplanerna. Informationen till föräldrarna hade förbättrats på annat sätt, bland annat genom flera steg i betygskalan och betyg redan i tidigare klasser. ”Lärarna ska ägna sig åt undervisning och inte byråkrati”, löd budskapet.<sup>51</sup> Men även om varningen i dag därför kan te sig som något av en överloppsgärning, får bedömningen av Granskningsrådets konsekvenser inte vara beroende av person. Den analys, som vilar på Power och andra, lyfter fram en generell problematik inom välfärdspolitiken.

Ordning och frihet bildar polerna i det spänningsfält, där skolpolitiken utformas. I varje decentraliserat system måste resultaten kontrolleras och verksamheten granskas av de ytterst ansvariga. Staten får inte abdikera. Men lika viktigt är det att lärarna tillerkänns en viss professionell autonomi. En god skola är en sådan skola, där lärarna känner omvärldens förtroende att förmedla värdegrund, kunskaper och färdigheter på det sätt som de själva, deras kolleger och den didaktiska forskningen funnit vara det mest ändamålsenliga.

<sup>51</sup> Regeringens pressmeddelande den 18 april 2013; Proposition 2012/13:195.

## 6 Trots komplexiteten går kommunaliseringens effekter att påvisa, men utfallet kunde ha blivit annorlunda

### 6.1 Inledning

I enlighet med denna utrednings direktiv (dir. 2012:84) redovisar jag i detta kapitel min samlade analys av vilka effekter kommunaliseringen haft på lärarnas status, lärarnas och rektorernas arbetsuppgifter, elevernas studieresultat och likvärdigheten i skolväsendet. Frågan om hur kommunerna styrt skolverksamheten när det gäller planering, uppföljning, utvärdering, lokalt utvecklingsarbete och lärarnas kompetensutveckling ingår som en naturlig del av analysen. I enlighet med direktivet diskuteras även vilka av de redovisade effekterna som beror av statliga respektive kommunala beslut.

Att analysera kommunaliseringens effekter innebär i hög grad att analysera ett ”rörligt mål”: Kommunaliseringen gav vissa spel-förutsättningar för skolans aktörer 1991, medan den fortfarande kommunala skolan i dag getts delvis ändrade villkor till följd av ett omfattande reformarbete. Detta påverkar analysen av kommunaliseringens effekter, som mot denna bakgrund dels kommer att omfatta utvecklingen över tid i de olika avseenden som utredningens direktiv anger, dels den situation som råder i dag. Av uppenbara skäl är det dock ännu för tidigt att kunna uttala sig om konsekvenserna för studieresultaten av de reformer som trätt i kraft de allra senaste åren.



## 6.2 Syftet med beslutet om skolans kommunalisering

I dagens skoldebatt diskuteras problemen med generellt sjunkande studieresultat och likvärdighet. Det var emellertid inte i första hand brister i dessa avseenden som motiverade kommunaliseringen. Svenska elevers studieresultat var i ett internationellt perspektiv i huvudsak mycket goda liksom likvärdigheten och skillnaderna mellan olika skolor var små. Det fanns dock problem som den centralstyrda skolan inte ansågs kunna lösa. Bristfällig disciplin och elever som hade svårigheter i skolan utan att få tillräckligt stöd var exempel på sådana utmaningar. Det medborgerliga inflytandet över skolan var dessutom litet i förhållande till andra samhällsområden. Det fanns också ett behov av att öka effektiviteten i skolans verksamhet. En förbättrad effektivitet handlade både om att höja kvaliteten och att åstadkomma en bättre hushållning med de samhälleliga resurserna i en tid då behoven av förändringar och förbättringar inom den offentliga sektorn inte länge kunde tillgodoses genom expansion.

Regering och riksdag menade att lösningen på skolans problem stod att finna i effektivisering genom ökad decentralisering. Kommunaliseringen skulle göra det möjligt att utforma skolan efter lokala och individuella behov. Genom att ge ökad makt till lokalpolitiker, lärare och rektorer kunde skolan även lättare öppnas för medborgarinflytande. Som på många andra offentliga samhällsområden i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet blev mål- och resultatstyrningen det sätt, på vilket den decentraliserade och kommunala skolan praktiskt skulle styras.

Skolan har aldrig varit helt kommunal eller helt statlig. Över tid har staten i olika utsträckning delegerat uppgifter till kommunerna. Det som vanligen avses med kommunaliseringen av skolan har sin grund i tre propositioner som riksdagen antog mellan 1989 och 1990. Riksdagens beslut innebar sammanfattningsvis att kommunerna fick det fullständiga arbetsgivaransvaret för rektorer och lärare samt det samlade verksamhetsansvaret för skolan. Riksdag och regering skulle dock fortfarande ha det övergripande ansvaret för beslut om de nationella målen för skolan. Lärarna och rektorerna med sin professionella kompetens skulle genomföra verksamheten med utgångspunkt i de politiskt beslutade målen. Mål- och resultatstyrningen skulle ge utrymme för såväl lokal anpassning som professionella bedömningar.

Staten utövar en ”dubbel styrning” av skolan. Den ena styrningen riktas mot kommunen och i förekommande fall andra huvudmän. Den andra styrningen utgör ett uppdrag, förbi huvudmannen, direkt till rektorer och lärare. Kommunaliseringen och efterföljande decentraliseringsreformer innebar att staten delegerade uppgifter till såväl huvudmän som rektorer och lärare. Kommunen skulle ansvara för att ge skolan de finansiella och organisatoriska förutsättningarna att genomföra det nationella skoluppdraget, medan rektorerna och lärarna förväntades svara för det pedagogiska arbetet genom att definiera innehållet i och genomförandet av undervisningen.

För att det nya sättet att styra den decentraliserade mål- och resultatstyrda kommunala skolan skulle fungera krävdes att en mer systematisk och kontinuerlig uppföljning och utvärdering av verksamhetens resultat kom tillstånd än vad som krävts när skolan styrdes av detaljerade regler. Styrkedjan i det nya mål- och resultatstyrda systemet skulle alltså vila på två ”ben”: styrning med mål och kontroll av resultat.

### **6.3 Olika trender samverkade till kommunaliseringen**

Det var flera samhällstrender som ledde fram till riksdagens beslut att överlåta det samlade huvudmannskapet för skolan på kommunerna. Trenderna bars upp av flera politiska idéströmningar och hade olika utgångspunkter men de verkade alla i samma riktning, nämligen mot ökad decentralisering och större lokalt inflytande.

Den första decentraliseringstrenden var skolideologisk med rötter ända ner till 1946 års skolkommision och var sprungen ur den så kallade progressivismen, som bland annat betonar individanpassad och problembaserad undervisning. Det är intressant att konstatera att skolkommisionen föreslog en kommunalisering av skolan med motiv som i hög grad överensstämmer med dem som anfördes vid 1990-talets reform. I och med införandet av den sammanhållna nioåriga grundskolan under 1960- och 1970-talen blev många skolklasser mindre socialt homogena än tidigare. Elever med olika studieförutsättningar kom att placeras i samma skolklasser i större utsträckning än vad som tidigare varit fallet. För att möjliggöra den individualisering av undervisningen inom klassens ram, som ansågs nödvändig i ett sammanhållet skolsystem, uppstod ett behov att

decentralisera besluten till lärare, rektorer och kommuner. Flera utredningar genomfördes på detta tema under 1970-talet och början av 1980-talet. Kommunaliseringen var mot bakgrund av den utveckling som skolan genomgått under flera decennier en följdlig reform.

Den andra decentraliseringstrenden kan benämnas lokaldemokratisk. Under 1980-talet uppfattades välfärdsstaten allmänt som alltför stark, även av partier till vänster på den ideologiska skalan såsom de svenska Socialdemokraterna som varit drivande i dess uppbyggnad. Makten skulle föras ut till den lokala nivån inom den offentliga verksamheten och i förlängningen till folket. Detta gällde alla områden inom den offentliga sektorn och följaktligen även skolan. Det ansågs viktigt att frigöra kreativiteten i den lokala verksamheten genom att lätta på bördan från tyngande centralreglering och statliga ämbetsverk.

Den tredje decentraliseringstrenden, New Public Management, var förvaltningspolitisk och handlade om hur de övergripande principerna för styrningen av den offentliga sektorn borde utformas. I och med att expansionen av centralmakten under 1980-talet ansågs ha kommit till vägs ände och de offentliga finanserna dessutom befann sig i dåligt skick lanserades en ny förvaltningspolitik, som med det privata näringslivet som förebild ansågs kunna använda befintliga resurser mer effektivt och rationellt och dessutom höja kvaliteten på verksamheten genom bland annat avreglering, decentralisering, resultatstyrning och mätning mot mål.

#### **6.4 Kommunaliseringen genomfördes mot många lärares vilja**

Medan den socialdemokratiska regeringen, en vänstermajoritet (om än knapp) i riksdagen samt kommunernas intresseorganisation Svenska Kommunförbundet drev frågan om kommunalisering av skolan, var många lärare skeptiska till den föreslagna förändringen. I synnerhet ämneslärarna på grundskolans högstadium och på gymnasieskolan var oroliga för att kommunaliseringen skulle begränsa snarare än öka de professionellas inflytande över sin arbetssituation. Missnöjet med regeringens förslag var så omfattande, att många lärare gick ut i en utdragen strejk inför det riksdagsbeslut om att överlåta det samlade arbetsgivaransvaret för lärarna på kommunerna, som fattades i december 1989. Lärarnas motstånd

kan förefalla paradoxalt, eftersom kommunaliseringen byggde på en decentralisering av beslut inte bara till lokalpolitiker utan även till lärarna; avskaffandet av detaljstyrningen och införandet av mål- och resultatstyrningen skulle ge lärarna ett större professionellt handlingsutrymme. Delegationen till lärarna var dock inte villkorslös. Staten hade sedan 1970-talet drivit en skolpolitik som nedprioriterade de traditionella skolämnenas ställning till förmån för ämnesövergripande och tematiska studier. Bland annat hade tillkomsten av 1980 års läroplan för grundskolan (Lgr 80) medfört att undervisningstiden dragits ner för ämnesstudier. Lärarna befarade att kommunaliseringen var ett medel för att ytterligare accentuera denna politik. I dag kan det synas märkligt med en politik som ger ämneskunskaper lägre prioritet, särskilt som vi lever i en tid där internationella kunskapsmätningar blir styrande för värderingen av skolsystem i en stor del av världen. Tanken var förstås att nya elevaktiva, individualiserade, ämnesövergripande och tematiska arbetsformer skulle innebära en bättre skola, där eleverna lärde sig mycket. Men det är samtidigt svårt att se nedprioriteringen av ämnesstudier på annat sätt än som att ambitionerna för kunskapsuppdraget sänktes. Stor tonvikt lades i stället vid skolans demokratiska och sociala uppdrag.

Bakgrunden till nedprioriteringen av den traditionella ämnesundervisningen var att många elever efter införandet av den sammanhållna nioåriga grundskolan inte hade klarat att tillgodogöra sig undervisningen. Kraven på förändring av skolans sätt att undervisa förstärktes, och kritiken av den rådande situationen i skolan kom i praktiken att rikta sin udd mot den läroverkstradition som gymnasielärarna och ämneslärarna i grundskolans senare årskurser var bärare av. Lärarna för de äldre eleverna i ungdomsskolan skulle förmås att förändra sitt sätt att arbeta. Man upplevde från statens sida att många lärare alltför ensidigt arbetade med katederundervisning, som inte engagerade alla elever.

Som ett led i opinionsarbetet mot skolans kommunalisering hade Lärarnas Riksförbund 1987 gett ut skriften *Stoppa kommunaliseringen av skolan*. Utöver bekymmer för bland annat en ökad kontroll och reglering av lärarnas arbetstid samt för att likvärdigheten skulle bli lidande oroar sig Lärarnas Riksförbund i denna skrift över att kommunaliseringen skulle utgöra ett hot mot de ämnesinriktade kurserna och ämnestimmarna i skolan. Lärarnas Riksförbunds motstånd mot kommunaliseringen ska således inte förstås enbart som ett motstånd mot den ökade styrningen av lärar-

nas arbete från kommunernas sida utan även som ett motstånd mot den av staten föreskrivna inriktningen av denna styrning.

Även om kommunaliseringen och införandet av mål- och resultatstyrningen skulle medföra ett ökat professionellt handlingsutrymme för lärarna uttalade regeringen i styrpropositionen 1988 att man ansåg att lärarna redan hade stor frihet. Denna frihet var dock av ett annat slag än den som de nya reformerna skulle bibringa och kunde utgöra ett problem. Läraryrket var ett ensamarbete, trots att staten under lång tid försökt åstadkomma ett ökat samarbete mellan lärarna. Ett samlat kommunalt arbetsgivaransvar för lärarna skulle enligt regeringen främja ett ökat samarbete och leda till att lärarresurserna utnyttjades mer effektivt genom samverkan mellan skola och barnomsorg och andra verksamheter för barn och unga, som sedan tidigare var ett kommunalt åtagande. Den lärarroll som staten förordade var därmed generalisten snarare än ämnesspecialisten. Av många lärare uppfattades detta som en nedvärdering av deras professionella yrkeskompetens.

Kommunaliseringen var alltså endast en i raden av decentraliseringsreformer inom skolväsendet under efterkrigstiden men betydelsen av förvaltningspolitiska modetrender ska inte underskattas som förklaring till den påfallande radikalitet, varmed kommunaliseringen och efterföljande decentraliserings- och avregleringsreformer genomfördes. Staten hade en stark tilltro till lösningar som följde av idéströmningarna i tiden såsom utvidgad lokaldemokrati och New Public Management. Lärartradition, skolkultur och vedertagna metoder och arbetssätt tillmättes ett lägre värde. En process där det från politiskt håll funnits en större öppenhet för att på ett förutsättningslöst sätt diskutera lärarnas argument och farhågor hade kunnat förbättra förutsättningarna för genomförandet av kommunaliseringen av skolan även om regering och riksdag givetvis ur ett demokratiskt perspektiv hade all rätt att reformera skolan. Det tvång som utövades mot stora lärargrupper var sålunda en ”mekanism” – för att återknyta till ett begrepp som introducerades i metodkapitlet (kapitel 1) – som försämrade förutsättningarna för en lyckad implementering av kommunaliseringsreformen.

## 6.5 Ytterligare avregleringar medförde större decentralisering av skolan

Kommunaliseringen av skolan syftade bland annat till att möjliggöra en anpassning till lokala förhållanden. Men staten skulle fortfarande garantera den nationella likvärdigheten i skolan genom de nationella mål som riksdag och regering beslutade om. Likvärdigheten skulle även garanteras genom den statliga tillsynen, som skulle kontrollera att de nationella målen och kvarvarande nationella regler efterlevdes, samt genom det sektorbidrag staten betalade ut till kommunerna och som bara fick användas för skolverksamhet. Likvärdigheten skulle även värnas genom den statliga lärarutbildningen och de regler om meritvärdering, som regeringen beslutat om och som måste tillämpas av kommunerna när de anställde lärare.

Flera av dessa statliga styrinstrument avskaffades dock eller förändrades i grunden kort efter det att kommunerna övertagit det samlade verksamhetsansvaret för skolan. Förvaltningspolitiska reformer som beslutet om en ny kommunallag som fattades 1991 av riksdagen före den socialdemokratiska regeringens avgång och den borgerliga regeringens införande av generella statsbidrag till kommunerna 1993 innebar omfattande avregleringar. Den nya kommunallagen gav kommunerna ett större utrymme att själva avgöra hur olika beslutsorgan, bland annat de som ansvarade för skolverksamheten, skulle organiseras. Genom införandet av generella statsbidrag fick kommunerna en ökad frihet att prioritera och fördela medel mellan olika kommunala verksamheter. Sammantaget innebar dessa avregleringar ökade möjligheter för kommunerna att styra skolan i enlighet med lokala önskemål och prioriteringar. Även skolpolitiska reformer som avskaffandet av meritvärderingsreglerna vid tillsättandet av lärartjänster och uppluckringen av behörighetsreglerna för lärare medförde en betydelsefull avreglering och ökad frihet för kommunerna att välja vilka personer man ville anställa som lärare.

En viktig orsak till dessa omfattande avregleringar var den djupa ekonomiska kris som Sverige befann sig i under 1990-talet. Förhoppningen var att den minskade detaljregleringen skulle medföra ett mer effektivt utnyttjande av de allt knappare resurserna vid en tidpunkt, då staten på kort tid måste framtvinga stora besparingar i den offentliga verksamheten. Decentraliseringen av makten över skolan till kommunerna blev till följd av avregleringsreformer efter

kommunaliseringen mer radikal än vad som ursprungligen varit avsikten.

Också andra skolpolitiska reformer, som genomfördes kort tid efter kommunaliseringen, ändrade förutsättningarna för kommunerna. Valfrihetsreformerna med ökad möjlighet för enskilda att etablera skolor med offentligt stöd och möjligheten för föräldrar och elever att välja skola förde med sig nya krav på kommunerna bl.a. med avseende på planering och dimensionering av skolorna och utbetalande av skolpeng till fristående skolor. Gymnasireformen som beslutades 1991 innebar att gymnasieskolan övergick till nationella och specialutformade program som alla var treåriga och ämnade att ge grundläggande högskolebehörighet. Förändringen betydde att det ställdes stora krav på kommunerna att anpassa och dimensionera sin gymnasieskola efter de nya kraven.

Sammanfattningsvis ser vi, genom vad som i det inledande metodkapitlet kallades ”processpåring”, en bild av en decentraliseringsprocess i skolan som kom att gå längre än aktörerna från början avsett. De statliga reformer som genomfördes snart efter det att kommunerna övertagit ansvaret för skolan förändrade på ett anmärkningsvärt sätt förutsättningarna för kommunernas huvudmannaskap. Kommunerna kom att få ett mer vidsträckt ansvar än vad beslutet om kommunaliseringen från början stipulerat.

## **6.6 Implementeringen av kommunaliseringsreformen brast**

Implementeringen av kommunaliseringsreformen kom inte att fungera som avsett. Kommunerna fick endast ett drygt år på sig att förbereda sig på sin nya uppgift och i många kommuner saknades kunskaper om hur den nya decentraliserade styrmodellen för skolan var tänkt att fungera. Samtidigt lades den statliga skolmyndigheten Skolöverstyrelsen ned och ersattes med den nya, betydligt mindre myndigheten Skolverket, som startade sin verksamhet vid halvårsskiftet 1991, det vill säga ett halvår efter det att kommunerna övertagit det fulla verksamhetsansvaret för skolan. Den parallella omorganisationen av den statliga skolförvaltningen kan förmodas ha försvårat implementeringen av kommunaliseringsreformen, då även den nya statliga skolmyndigheten behövde tid att finna sina verksamhetsformer. För att inte avvika från mål- och resultatstyrningens principer, så som Skolverket tolkade dessa, och

den nya ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna, rektorer och lärare avstod Skolverket dessutom från att aktivt bistå kommunerna med konkreta råd om hur de skulle hantera sitt ansvar för skolan. I stället försökte verket i första hand genom informationsstyrning vägleda kommunerna för att förmå dem att utveckla sin skolverksamhet. Skolverkets passiva hållning i fråga om att stödja kommunerna förklaras delvis även av att Skolverket förfogade över mindre resurser än vad Skolöverstyrelsen tidigare hade gjort.

De nya läroplanerna för bland annat grundskolan och gymnasieskolan som beslutades 1994 innebar en stor delegation till rektor och lärare avseende undervisningens innehåll och genomförande. Läroplanerna, som staten formulerat i linje med mål- och resultatstyrningens principer som en anpassning till det nya sättet att styra skolan, var dock abstrakta och svåra för lärarna att omsätta i undervisningen. Läroplanerna innebar visserligen ett försök att uppvärdera skolans kunskapsuppdrag, men den starka betoningen på individualisering bibehölls och kunskapsuppdraget fick i praktiken en svag inramning.

Liksom i förhållande till kommunerna intog Skolverket en avvaktande hållning när det gällde den statliga styrning som riktade sig direkt till skolans pedagogiska personal och bistod inte rektorer och lärare med aktivt stöd om hur de nya läroplanerna praktiskt skulle omsättas i undervisningen. Samtidigt avreglerades läromedelsmarknaden, vilket ytterligare ökade kraven på lärarna att tolka läroplanerna eftersom det inte längre fanns någon statlig kontroll av att läromedlen var utformade i enlighet med läroplanerna. Det utvidgade, professionella handlingsutrymme för lärarna, som kommunaliseringens reformen var tänkt att medföra, kunde inte användas så som avsetts. Den kommunala styrningen blev ibland väl detaljerad. I vissa fall gick politiker och förvaltning direkt in och styrde i pedagogiska frågor, till exempel genom att bestämma att en viss pedagogisk metod skulle användas i kommunens skolor. Ansvarsfördelningen upplevdes som otydlig. En del kommuner formulerade även egna mål som inte låg i linje med eller till och med gick emot skolans nationella uppdrag.

Skolverkets styrningsstrategi ”att stanna vid kommungränsen” visade sig snart missriktad. Redan kort efter att kommunerna övertagit huvudmannaskapet för skolan kunde Skolverket konstatera att det fanns problem i kommunernas styrning av skolan bland annat avseende styr- och kontrollsystem samt strategi och planering. De kommunala skolplanerna var inte tillräckligt konkreta,



kopplingen mellan mål och resurser var svag, prioriteringar saknades och uppföljningen och utvärderingen av verksamheten utgjorde en svag länk. Avsaknaden av ett systematiskt arbete för att bedöma resultatet av skolverksamheten berodde delvis på otillräcklig kompetens men även på ett otillräckligt intresse för uppföljning och utvärdering i kommunerna. Bristerna i kommunernas arbete var av stor betydelse, eftersom hela systemet för styrningen av den decentraliserade kommunala skolan inte bara vilade på politisk styrning genom mål utan även på en fungerande uppföljning och utvärdering av resultaten. Den bristfälliga uppföljningen och utvärderingen innebar att man både lokalt och nationellt fick dålig kunskap om i vilken mån de beslutade målen uppfylldes och vilka åtgärder som eventuellt behövde vidtas för att förbättra måluppfyllelsen. Enkelt uttryckt betydde den svaga uppföljningen att huvudmännen hade dålig kunskap om vad eleverna lärde sig i den nya decentraliserade skolan.

Implementeringen av kommunaliseringsreformen under 1990-talet genomfördes sammanfattningsvis i en situation där såväl kommunerna som lärarna saknade beredskap och förmåga att hantera sitt nya ansvar. Staten, representerad av det nyinrättade Skolverket, stöttade inte vare sig de kommunala huvudmännen, rektorer eller lärare på ett ändamålsenligt sätt.

## 6.7 Statens styrning av skolan ökade åter

Mot bakgrund av de problem som kommit fram avseende kommunernas styrning av skolan förändrades i slutet av 1990-talet den statliga styrstrategin från att ha varit avvaktande till att bli i hög grad aktiv gentemot kommunerna. För att komma tillrätta med de problem som konstaterats i många kommuner blev Skolverkets uppdrag nu att stödja kommunerna i deras arbete med kvalitetsredovisningar som de enligt en förordning från 1997 blev skyldiga att upprätta. Kommunernas behov av stöd i detta arbete visade sig vara omfattande. De s.k. utvecklingsdialogerna, som Skolverket förde med många kommunala skolhuvudmän för att praktiskt hjälpa dem i deras kvalitetsarbete med skolan, uppfattades som framgångsrika av verket och många kommuner.

Arbetsättet rönt emellertid kritik från de statliga revisionsmyndigheterna Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer. Kritiken bestod bland annat i att regeringens styrning hade medfört att

Skolverkets uppgifter att dels främja och stödja kommunerna i deras arbete med skolutveckling, dels utöva tillsyn hade blivit allt svårare att förena och att verkets roll gentemot skolhuvudmän och skolor därigenom blivit oklar. Även den statliga tillsynen kritiserades för att vara alltför begränsad och för att effekterna av tillsynen på skolans verksamhet var små. Fördelningen av statsbidrag till skolutveckling gick dessutom enligt revisionen på tvärs mot mål- och resultatstyrningens principer om att utvecklingen av verksamheten var huvudmannens ansvar. Satsningarna överensstämde heller inte alltid med vad kommunerna själva uppfattade som identifierade behov. Regeringen delade revisionsmyndigheternas bedömning att Skolverkets dubbla uppgifter var problematisk. Uppgifterna att kontrollera respektive utveckla verksamheten i skolan skulle därför skiljas åt.

Myndigheten för skolutveckling inrättades 2003 för att sköta den nationella skolutvecklingen och Skolverkets roll renodlades till att handla om tillsyn, uppföljning och utvärdering. Myndigheten för skolutveckling kunde i sitt arbete konstatera att många kommuner saknade en tillfredsställande kontroll över vilka resultat som uppnåddes i skolan. Förutsättningarna för att bedriva det lokala skolutvecklingsarbetet varierade dessutom stort mellan olika kommuner och skolor. I många skolor saknades det tillräcklig kunskap om hur ett systematiskt och strukturerat arbete med skolutveckling borde bedrivas. Myndigheten lyfte fram betydelsen av ett fungerande ledarskap på alla nivåer som en avgörande nyckel till ett framgångsrikt arbete med skolutveckling.

Med början 2006 initierade den nya alliansregeringen ett stort antal reformer på skolområdet. Bland annat genomgick den statliga skoladministrationen omfattande förändringar, då regeringen ville få till stånd en tydligare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur. Den befintliga ansvarsfördelningen mellan staten, kommuner och andra huvudmän, skolor och verksamheter skulle visserligen respekteras och understödjas men statens ansvar i det mål- och resultatstyrda skolsystemet behövde förtydligas och begränsas till sådana kärnuppgifter som följde av denna ansvarsfördelning. Regeringen framhöll att kvalitetsutvecklingen i ett mål- och resultatstyrt skolväsende först och främst var ett ansvar för varje huvudman och skola. De nationella utvecklingsinsatserna borde kunna motiveras utifrån det statliga ansvaret för likvärdighet över landet och ta sin utgångspunkt i nationellt identifierade behov. Som ett resultat av detta ställningstagande lades bland annat Myndigheten för skol-

utveckling ned 2008 efter fem års verksamhet. Vissa av de främjande uppgifterna fördes över till Skolverket, men inte alla. I syfte att åstadkomma en ökad likvärdighet i utbildningen och förbättra elevernas studieresultat lade regeringen i stället en ökad tonvikt vid den statliga tillsynen och en ny myndighet, Statens skolinspektion, inrättades 2008. Inrättandet var en politisk prioritering och förstärkning av den statliga tillsynen och efterhandskontrollen av kvaliteten i skolverksamheten.

Man kan konstatera att statens roll gentemot kommunerna från början av 1990-talet utvecklades från en restriktiv hållning avseende både främjande och kontrollerande insatser till att under några år runt millennieskiftet i ökad omfattning fokusera på kvalitetsfrämjande skolutvecklingsinsatser. Med början 2003 ändrades statens förhållningssätt gentemot kommunerna åter genom att större vikt lades vid efterhandskontrollen av kvaliteten i skolverksamheten bland annat genom en förstärkt tillsyn, något som till viss del förklaras av det ökade antalet fristående skolor. Samtidigt försköts styrningen av skolan från en betoning av demokrati- och effektivitetsvärden till ökat fokus på elevernas rätt till den utbildning som fastställs i bland annat skollagen och på de enskilda elevernas rätts-säkerhet.

Även under senare år har det emellertid framkommit uppgifter som tyder på att det finns problem med tillämpningen av den fördelning av ansvar och roller som kommunaliseringen av skolan och införandet av mål- och resultatstyrningen inneburit. Den utredning som föregick 2011 års läroplan för grundskolan menade till exempel att ansvarsmodellen för den svenska skolan inte verkade vara tydlig för vare sig den nationella, kommunala eller lokala nivån. Det fanns många exempel på att rollfördelningen mellan kommun och skolvivån inte hade förståtts och upprätthållits. Även rollfördelningen mellan rektors ansvar och skolhuvudmannens ansvar var oklar. Staten hade över tid dessutom agerat på ett sådant sätt som kunde ha bidragit till otydligheten. Skolverket bedömde 2011 att det fanns indikationer på att de kommunledningar som undersökts i ett antal fallstudier inte styrde skolverksamheten utifrån ett samlat statligt uppdrag, att de statliga målen för skolan i vissa fall sågs som långsiktiga visioner och inte som mål att uppfylla, att vissa statliga krav inte prioriterades, vilket fått till följd att nationella mål sorterats bort och nationellt satta målnivåer sänkts. Resursfördelningen gjordes också schablonmässigt och inte utifrån en analys av lokala förutsättningar och behov för att nå de nationella målen.

Kommunernas intresseorganisation Sveriges Kommuner och Lands-ting delade inte Skolverkets uppfattning, men menade samtidigt att staten i den mån det fanns oklarheter i styrningen själv bidragit till den genom att styra de professionella grupperna i skolan och inte rikta sig till huvudmännen som var de som hade det samlade ansvaret för skolan. Statens ”dubbla styrning” inom skolväsendet, som innebär en styrning dels mot huvudmannen, dels direkt mot professionen kan sägas försvåra styrningen, men är samtidigt helt nödvändig för att ge lärarna ett professionellt ansvar för sitt eget arbete. Skolverket aviserade 2011 att man avsåg att utveckla kontakterna med huvudmännen.

Även i andra avseenden finns kvarstående problem i spåren av kommunaliseringen. Forskning från senare år pekar på att det kan finnas skillnader i kommunernas styrning av skolan som är beroende av kommunstorlek. Det finns också indikationer på att kommunerna har olika förutsättningar att utnyttja det stöd till utvecklingen av skolan som staten erbjuder. Skolverket har i olika sammanhang kunnat konstatera att det är stor skillnad mellan skolhuvudmännen vad gäller att ta del av de frivilliga och specialdestinerade statliga stimulansbidragen. Olikheterna beror inte på att endast de som har behov av insatsen ansöker om de statliga pengarna. I stället är det andra faktorer än behov som styr nyttjandet av de specialdestinerade statsbidragen till skolutveckling. Kapaciteten att ta emot och medfinansiera de statliga satsningarna varierar till exempel mycket mellan kommunerna. Ett återkommande mönster är att små kommunala huvudmän (och enskilda huvudmän) mer sällan tar del av de statliga bidragen till skolutveckling. Eftersom detta mönster uppträtt under flera år finns en risk att de olika förutsättningarna att utföra skoluppdraget mellan kommunerna ökar över tid. Att kommunerna utnyttjar de statliga satsningarna så olika innebär att eleverna får olika förutsättningar beroende på var i landet de bor, riskerar att ge negativa konsekvenser för skolans likvärdighet.

Under senare år har regleringen av verksamheten förtydligats genom den nya skollagen 2010 och de nya läroplanerna för grundskolan och gymnasieskolan från 2011. Parallellt har staten under senare år även genomfört stora främjandesatsningar på skol- och kompetensutveckling. Många av de reformer på skolområdet, som initierats sedan 2006, syftar till att förbättra elevernas studieresultat samt till att säkerställa kompetensen och förutsättningarna för lärarna att arbeta på ett ändamålsenligt sätt. Även kommunernas

intresseorganisation Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) arbetar med att stödja kommunerna i deras skoluppdrag. Bland annat deltar cirka hälften av landets kommuner i utvecklingsprojekt som organisationen driver.

Sammantaget kan man konstatera att reformerna under senare år medfört att staten i högre utsträckning än under 1990-talet styr skolan trots en formellt sett oförändrad ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna. Senare års reformer har alltså medfört att statens grepp över skolans stärkts. Efter de senaste årens reformer – genomförda omkring tjugo år efter kommunaliseringen – liknar ansvarsfördelningen mellan de centrala respektive de lokala aktörerna i skolsystemet mer den fördelning som man utgick från i propositionerna som låg till grund för kommunaliseringen än vad som tidigare varit fallet. Exempelvis står senare års betoning på tydliga mål och resultatkrav i samklang med uttalanden i de propositioner som föregick kommunaliseringen. En skillnad i rollfördelningen mot vad som angavs i samband med kommunaliseringen är dock att staten numera tar ett större ansvar för skolutvecklingen och utbildningen. En annan skillnad mot den ursprungliga intentionen är att de statliga pengarna till skolan inte är specialdestinerade i form av ett sektorsbidrag; på denna punkt är således staten fortfarande mindre styrande än vad som avsågs vid tidpunkten för reformen.

## **6.8 Kommunaliseringen möjliggjorde besparingar och strukturella förändringar inom skolan**

Den genomförda avregleringen av nationella regler som styrde organisation, tjänstetillsättning, resursfördelning, timfördelning med mera bidrog till att möjliggöra de besparingar och omstruktureringar, som framtvingades av de svaga offentliga finanserna åren närmast efter kommunaliseringen. Lärartätheten minskade, främst till följd av att lärarorganisationen hölls relativt intakt samtidigt som elevkullarna blev väsentligt större under 1990-talet. Resurserna till skolan minskade kraftigt under 1990-talet, i samband med 90-talskrisen. Mellan åren 1991 och 1999 minskade kostnaderna per elev med omkring 13 procent i fasta priser. Under perioden 2000 till 2010 ökade sedan kostnaderna per elev med 16 procent i fasta priser. År 2009 var det första året då kostnaderna per elev nådde en nivå som motsvarande den i början av 1990-talet.

Avreglering var en av hörnstenarna i det förvaltningspolitiska effektiviseringsarbetet. Regeringen vidtog olika åtgärder för att mönstra ut regler som ansågs försvåra saneringen av den ansträngda ekonomin i kommuner och landsting. Bakgrunden var den kritik som kommunala företrädare riktat mot de statliga reglernas omfattning, detaljeringsgrad och kostnadshöjande verkan. I den överenskommelse som regeringen slöt i mars 1996 med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om den kommunala ekonomin åtog sig regeringen att genomföra avregleringar i syfte att minska trycket på de kommunala kostnaderna. På skolans område drev Svenska Kommunförbundet linjen att staten borde styra i första hand med mål, och inte med medel.

I ljuset av regeringens politik för att förbättra de svaga offentliga finanserna under 1990-talet kan kommunernas besparingar och åtgärder för att öka kostnadseffektiviteten inom skolan ses som naturliga. Man kan säga att kommunaliseringen var lyckosam i det att den möjliggjorde en skola som kostade mindre per elev. Däremot uppfylldes inte intentionen att skolan skulle bli kvalitativt bättre genom att underlätta för lärande och utveckling av varje enskild elev.

Sverige är som nation betydligt rikare i dag än vad som var fallet på 1980-talet. Trots detta är kostnaderna per elev i grundskolan räknat i fasta priser ungefär desamma som 1980, om hänsyn tas till att kostnaderna per elev tenderar att variera med elevkullarnas storlek: kostnaderna per elev stiger när elevantalet minskar och kostnaderna sjunker när elevantalet ökar. Tilläggas bör att det framför allt är statliga beslut och reformer som bestämmer resursutrymmet för olika kommunala välfärdsområden. Vi har organiserat vårt samhälle på ett sådant sätt att den ökning som skett av våra gemensamma tillgångar under senare decennier har kommit andra delar av samhället till del än grundskolan. Detta stämmer till eftertanke.

## **6.9 Kommunaliseringen förstärkte medborgar- och brukarinflytandet över skolan**

Ett syfte med kommunaliseringen var att öka medborgarnas och elevernas inflytande över skolan. Kommunaliseringen medgav större lokal variation och lokal anpassning av skolans organisation och av innehållet i undervisningen. Därigenom ökade även det medborgarinflytande som utövas via den lokala representativa demokratin. Även föräldrar och elever bjöds in att påverka skolans utformning i

större utsträckning än vad som varit fallet tidigare. Föräldrar och elever fick en större möjlighet att påverka skolan dels via kontakter med förtroendevalda eller tjänstemän i kommunen, dels via kontakter med rektorer och lärare. Brukarinflytandet ökade. Kommunaliseringen innebar ett bejakande av variation och långt gående decentralisering av skolväsendet och beredde marken för de kommande valfrihetsreformerna. Dessa reformer stärkte ytterligare föräldrarnas och elevernas inflytande över skolan. Efter kommunaliseringen har elevintresset även stärkts genom den ökade statliga tillsynen och de utvidgade möjligheterna att anmäla missförhållanden i skolan.

Syftet att öka medborgarinflytandet har alltså av allt att döma uppnåtts. De valfrihetsreformer som följde efter kommunaliseringen har framför allt stärkt brukarinflytandet. I förhållande till den motivbild som fanns när skolan kommunaliserades har en viss förskjutning skett från tonvikt på medborgarinflytande till tonvikt på brukarinflytande.

Förstärkningen av medborgarinflytandet och brukarinflytandet har ofrånkomligen i viss utsträckning skett på bekostnad av rektorernas och lärarnas inflytande, vilket även varit avsikten. Valfrihetsreformerna har även, helt i linje med reformernas intentioner, minskat kommunernas inflytande.

## **6.10 Lärarnas arbetsförhållanden och status försämrades**

Ett yrkes status är en funktion av hur detta yrke uppfattas i samhället. En viktig aspekt som brukar kopplas samman med ett yrkes status är i vilken utsträckning yrkesutövarna ses som en profession. Professionalism implicerar att yrkesutövarna i kraft av sin speciella kompetens och kunskapsbas har allmänhetens förtroende att själva bestämma hur arbetet ska utföras. Av denna utredning framgår emellertid att kommunaliseringen har bidragit till att den externa kontrollen över lärarna har ökat. Möjligheten att arbetsleda lärarna och att i övrigt utöva ett arbetsgivaransvar har förstärkts genom riksdagens beslut att överlåta det samlade arbetsgivaransvaret för lärare och rektorer på kommunerna. Förändringar i arbetstidsregleringen som avtalades mellan Svenska Kommunförbundet och lärarfacken i mitten av 1990-talet innebar långtgående förändringar. Lärarnas arbetstid reglerades och förtroendearbetstiden minskade markant. Detta kan ses som en nackdel för den enskilda läraren

eftersom inflytandet över den egna arbetstidens förläggning minskat. Samtidigt kan en ökad reglering av arbetstiden innebära en möjlighet för lärarna att utveckla sin profession och professionalitet om mer tid används för till exempel kollegialt utvecklingsarbete av undervisningen. Skolverket har emellertid visat att ambitioner att förändra lärarnas arbetssätt och främja mer kollegialt samarbete till stor del har misslyckats. Lärarna arbetar fortfarande ofta ensamma trots att deras arbetstid i högre grad än tidigare är reglerad och förlagt till arbetsplatsen.

Snart efter kommunaliseringen avvecklades meritvärderingssystemet för lärare, och behörighetsreglerna för lärare luckrades upp. Även lönesättningen avreglerades. Den statliga avregleringen var ett sätt att möjliggöra för kommunerna att förbättra den ekonomiska effektiviteten i skolans verksamhet i samband med den omfattande ekonomiska 90-talskrisen. Avregleringarna gav kommunerna ökat inflytande över både vilka personer man anställde som lärare och över anställningens innehåll, till exempel med avseende på vilka ämnen en lärare kunde förväntas undervisa i. Dessa faktorer har förstärkt arbetsgivarens ställning gentemot lärarprofessionen. Avregleringen av meritvärderingssystem och uppluckringen av behörighetsregler har även bidragit till att andelen obehöriga lärare som kommuner och andra huvudmän anställt har ökat. Den ökade andelen obehöriga lärare har sannolikt bidragit till att läraryrket betraktat som profession försvagats. Lärarnas kontroll över yrkets specifika kunskapsbas har också försvagats genom att statliga beslut medfört att den tidigare lärardrivna fortbildningen i de statliga länskolnämndernas regi nedmonterats. Inriktningen på fortbildningen förändrades efter kommunaliseringen på ett sätt som var negativt för lärarnas kunskapsbas, då större tonvikt lades vid kunskap om till exempel nya reformer än vid didaktik och ämnesfördjupning. Givet det stora antal statliga reformer som introducerats i skolväsendet efter kommunaliseringen är det kanske föga överraskande att de kommunala huvudmännen styr en ökad andel av lärarnas fortbildning mot en utbildning i nya regelverk.

Genom övergången till mål- och resultatstyrning av skolan förändrades lärarnas arbetsuppgifter. De läroplaner och betygssystem som statsmakterna beslutade om under 1990-talet utformades i linje med den nya styrmodellen och gav lärarna ett stort ansvar både vad gällde målformulering och bedömning. Det nya systemet var emellertid initierat på politisk nivå utan någon mer omfattande förankring bland lärarna och implementeringen blev som ett resul-



tat av detta behäftad med flera svårigheter. Lärarna hade inte beredskap att ta hand om delegationen och de gavs varken tid eller fortbildning för att kunna tillvarata det ökade inflytande, som det nya styrsystemet syftade till att ge dem. De enskilda lärarna och lärarprofessionen fick sammantaget svårt att tillvarata det ökade handlingsutrymmet. Svårigheterna föranledde staten att från mitten av 00-talet formulera tydligare mål- och betygskriterier. Kraven på dokumentation och enhetlighet i bedömningarna ökade. Det blev även fler nationella prov.

Som ett resultat av den mål- och resultatstyrning med krav på ökad resultatuppföljning som infördes i samband med kommunaliseringen har lärarnas arbetsbörda ökat markant. Studier visar på en betydande försämring av hur lärarna upplever sin arbetssituation i dag i jämförelse med i början av 1990-talet. Allt fler lärare anser i dag att de har för mycket att göra och att de har för många arbetsuppgifter. Undersökningar från början av 00-talet indikerar att lärarna redan då upplevde att arbetsbördan hade ökat. Samtidigt som de fått mera att göra uppfattar lärarna att deras inflytande över det egna arbetet har minskat. En tydlig försämring kan noteras mellan början av 1990-talet och i dag.

En följd av mål- och resultatstyrningen är att lärarna tvingas lägga allt mer tid på att utvärdera resultat i stället för att planera undervisningen. En systematisk uppföljning av elevernas utveckling är givetvis något i grunden positivt men riskerar, om den blir för långtgående, att flytta resurser och fokus från själva undervisningen. De förändrade arbetsuppgifterna har inte mötts med motsvarande resurstillkott, vilket bidragit till lärarnas stressade och försämrade arbetssituation.

Lärarnas löneutveckling har under perioden 1997–2011 varit betydligt sämre än för jämförbara grupper. Att lärarnas löneutveckling uppenbarligen varit svag efter kommunaliseringen är ytterligare en faktor som bidragit till att försämma läraryrkets status. Det ska här nämnas att utvecklingen av lärarnas löner av allt att döma var mindre gynnsam redan under den tid då skolan var statlig. Kommunaliseringen bröt inte denna trend och kommunerna har inte prioriterat att höja lärarnas löner. Dock har kommunernas intresseorganisation Sveriges Kommuner och Landsting under senare år uttalat ambitionen att höja lärarlöner. Lärarnas dåliga löneutveckling och den ökade andelen obehöriga lärare signalerar att läraryrket värderas lågt. Det kan också vara en orsak till att många uppfattar att läraryrket har förhållandevis låg status och att

få studenter söker sig till lärarutbildningen, även om en viss ökning noterats under senare år.

Det senaste två decennierna har de svenska elevernas studieresultat kontinuerligt sjunkit i flera ämnen. Min utredning visar att förutsättningarna för lärarna att bedriva god undervisning försämrades som ett resultat av kommunaliseringen och det sätt som reformen genomfördes på. Det kan finnas skäl att tro att den statussänkning som läraryrket genomgått inte enbart står att finna i den ökade externa styrningen av lärarkåren och de försämrade arbetsvillkoren utan även i den negativa kontext som skolan, bland annat med anledning av de försämrade studieresultaten, ofta diskuteras. Även om läraryrkets status redan före kommunaliseringen hade börjat försämrats har de sjunkande studieresultat som uppmätts det senaste decenniet med stor sannolikhet påverkat den allmänna uppfattningen av yrket negativt.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att arbetsförhållandena för lärarna och läraryrkets status försämrades till följd av kommunaliseringen och mål- och resultatstyrningen av skolan.

### **6.11 Förhoppningarna på rektorernas pedagogiska ledarskap infriades inte**

Rektor har successivt fått en ny roll sedan den sammanhållna grundskolan infördes och i synnerhet efter kommunaliseringen av skolan i början på 1990-talet. Rektorerna har gradvis blivit en egen yrkesgrupp, skild från lärarna, med specifik kompetens att leda och utforma verksamheten i skolan. Kommunaliseringen av skolan och införandet av mål- och resultatstyrningen av verksamheten i samband med detta innebar en omvälvande förändring för rektorerna; deras befogenheter och ansvar utökades markant och högre krav ställdes på deras ledarskap. I samband med dessa reformer togs dock de tidigare behörighetskraven på rektorer bort, så att även personer som inte har lärarbakgrund kan bli rektorer. I praktiken tycks emellertid inte rektorerna ha förändrat sitt arbete efter 1990-talets reformer i så hög grad som förväntat. Ambitionen att göra rektor till pedagogisk ledare och chef för skolans samlade verksamhet har inte förverkligats fullt ut. Ambitionen att via rektors pedagogiska ledarskap få lärarna att samarbeta mer och driva ett kollegialt utvecklingsarbete för att förbättra undervisningen har inte lyck-

ats i den utsträckning som staten bedömt som önskvärd och som även forskningen ger stöd åt.

Genom skolans kommunalisering skapades således förutsättningar för ett ökat professionellt friutrymme för rektorerna. I viss mån blev det emellertid snarare huvudmannen än rektorerna som övertog den roll som staten tidigare haft. Det tog sig bland annat uttryck i att en del kommuner åren närmast efter kommunaliseringen utfärdade bestämmelser som direkt hade med det professionella yrkesutövandet att göra, till exempel direktiv till ledningsorganisation och arbetslag. Vissa kommuner upprättade också verksamhetsplaner som inte alltid grundades på genomtänkta överväganden om skolans övergripande nationella uppdrag.

Undersökningar och granskningar av skolan har pekat på flera svårigheter i rektorsuppdraget, bland annat otydliga ansvarsvägar samt ofullständig delegering av ansvar. Relationen mellan rektorerna och den politiska ledningen är i vissa avseenden oklar. Det finns i vissa kommuner dessutom en ömsesidig brist på tillit mellan rektorer och den politiska ledningen.

Rektorerna upplever i likhet med lärarna en hög arbetsbörda och den tycks ha ökat under senare år. Många rektorer uppger att de inte hinner med det pedagogiska ledarskapet så som de skulle önska. Undersökningar visar att omsättningen av rektorer är hög, vilket tyder på att uppdraget är svårt. Både bristande resurser för att kunna utföra rektorsuppdraget på ett tillfredsställande sätt och bristande tillit till den politiska ledningen uppges som skäl till att rektorerna väljer att byta yrke och/eller arbetsplats.

Regeringen och riksdagen har under senare år vidtagit åtgärder som till exempel satsningar på rektorsutbildning för att komma till rätta med flera av de ovan nämnda problemen. I den nya skollagen från 2010 har rektors ansvar för att värna alla elevers rätt till utbildning förtydligats. Rektor har därmed fått ökade formella möjligheter att utöva ett pedagogiskt ledarskap. Förutsättningarna för att rektor ska kunna använda sin förstärkta befogenhet är dock att den kopplas till en genomtänkt resurshantering från huvudmannens sida. Om så inte sker försämras således rektorernas möjlighet att utöva sitt pedagogiska ledarskap.

## 6.12 Studieresultaten och likvärdigheten försämrades

Enligt internationella mätningar har kunskapsresultaten och likvärdigheten i den svenska skolan försämrats under drygt 20 års tid. Resultaten har försämrats för såväl grupper av elever som har de bästa studieresultaten som för grupper av elever som presterar sämre. I december 2013 publicerades en PISA-mätning som visar ytterligare försämringar av kunskapsresultaten för svenska 15-åriga elever i läsförståelse, matematik och naturvetenskap. Situationen är allvarlig. Det är samtidigt viktigt att i den storm av kritik som riktas mot den svenska skolan inte glömma att det även finns många förhållanden som är bra med svensk skola. En positiv sak vad gäller ämneskunskaper är att svenska elever i internationella jämförelser uppvisar goda studieresultat i engelska och medborgarkunskap. Allmänt gäller även att många elever trivs bra i den svenska skolan – en viktig faktor i sig och en bra grund att bygga vidare på. Det bör också påpekas att för den elev som värdesätter sin skolas profil kan skolan uppfattas som bättre än vad den skulle varit fallet utan den profilering av skolor och valfrihet som infördes under 1990-talet. Vidare vet vi för lite om hur skolan lyckas med uppdraget att utveckla barns och elevers personlighet, egenskaper och förhållningssätt inom en rad av de områden som inom forskningen benämns icke-kognitiva förmågor. Dessa reservationer till trots måste vi dock konstatera att kunskapsresultaten i flera ämnen allvarligt försämrats efter kommunaliseringen. Finns det då någon koppling mellan de försämrade studieresultaten och kommunaliseringen?

Likvärdigheten i betydelsen liten spridning av studieresultat har försämrats efter kommunaliseringen. Skillnaderna i studieresultat har ökat mellan eleverna totalt sett, men den största förändringen är att skillnaderna har ökat mellan skolor. Skillnaderna i studieresultat kan även mätas mellan kommuner. Det är stora skillnader mellan kommuner vad gäller elevernas studieresultat. Dessa skillnader beror emellertid framför allt på demografiska skillnader mellan kommunerna. Om hänsyn tas till att elevernas föräldrar har olika utbildningsbakgrund och till om eleverna är födda utomlands, minskar skillnaderna kraftigt. Kommunvariationen svarar för mindre än 3 % av den totala variationen i studieresultat. Det ska dock påpekas att det finns kommuner där eleverna i genomsnitt flera år i rad uppvisar svaga studieresultat. Andelen elever som är födda utomlands är större i dag än vid tidpunkten då skolan kommunaliseras. Denna faktor utgör dock inte någon huvudförklaring till de

fallande studieresultaten; det finns både högpresterande och lågpresterande utlandsfödda elever.

Forskningen visar entydigt att lärarnas undervisning och förståelse att relatera till varje enskild elev är skolans viktigaste framgångsfaktor. Frågan blir därför i vilken utsträckning kommunaliseringen påverkat lärarnas förutsättningar att bedriva en god undervisning. Kommunaliseringen bidrog till de försämrade studieresultaten och den försämrade likvärdigheten, i betydelsen större spridning av elevernas studieresultat, genom att staten och kommunerna inte gav lärarna och rektorerna de arbetsförutsättningar som hade varit nödvändiga i den nya mål- och resultatstyrda skola som kommunaliseringen gav upphov till. Som nämnts genomfördes reformerna dessutom under ett "tvång" gentemot stora grupper av lärare, som i sig försämrade förutsättningarna för en lyckad implementering av kommunaliseringsreformen. "Tvånget" gjorde lärarna mindre delaktiga och engagerade i den nya kommunaliserade skolan. Decentraliseringen från staten till kommunerna och även till de professionella blev för stor avseende 1990-talets läroplaner och betygssystem och även i fråga om ansvaret för ledning, planering och uppföljning av skolan. Kommunerna, rektorerna och lärarna fick inom ramen för konceptet mål- och resultatstyrning stora nya uppgifter på skolans område, samtidigt som Skolverket gav kommunerna och lärarna ett begränsat stöd.

I den proposition som låg till grund för Lpo 94 påpekar regeringen att målstyrningen innebär att politikerna lämnar ifrån sig makt, det vill säga målstyrningen innebär en stor delegation:

Målstyrningen innebär att politikerna i många frågor lämnar ifrån sig makt. För skolans del innebär det att riksdag och regering inte längre bör behandla frågor om t.ex. klasstorlek, ämnesgruppering, undervisningens uppläggning och när man planerar in ämnen. Det innebär självfallet inte att många av de frågor som dominerat den centrala politiska debatten mister sin betydelse, utan snarare att dessa blir frågor att ta ställning till i egenskap av elev, förälder, rektor, lärare eller i vissa fall kommunal beslutsfattare. Politiker på central nivå skall också regelbundet ta ställning till skolpolitiken i den nationella utvecklingsplanen.

Regeringen var också medveten om att mål- och resultatstyrningen innebar att lärarnas arbete skulle bli svårare (men intressantare). Regeringen anförde:

I läraryrket finns möjligheter att utveckla en kvalitetsdimension, som är viktigare än tidsdimensionen. Det är inte längre timplanen och ett

tungt regelverk som ska styra arbetet i skolan, utan skollagen, läroplanen och kursplanerna. Dessa ger i sin tur stort utrymme för att lägga upp undervisningen, välja arbetsmetoder, stoff m.m. Allt detta gör naturligtvis lärarbetet svårare, men rimligen också intressantare och mer givande.

Regeringen var alltså medveten om att det nya sättet att styra skolan var svårare för lärarna. Problemet var att det blev *för* svårt. Lärarna klarare inte av sitt uppdrag på de villkor och med de förutsättningar som staten gav. Tidigare fanns regler som mera ingående reglerade hur arbetet skulle bedrivas i skolan, men många av dessa regler avvecklades.

Regler om organisation, timplaner etcetera, var kvalitetsstödande för skolans uppdrag och därmed även ett stöd för skolans personal. Som exempel kan nämnas att timplanen blev mindre styrande i den mål- och resultatstyrda skolan. En alltför detaljerad timplan ansågs nämligen utgöra ett hinder för önskad skolutveckling i det mål- och resultatstyrda systemet. Samtidigt har den nationella timplanen setts som ett verktyg för att värna likvärdighet och kvalitet. Sammantaget blev effekten av avregleringen i samband med mål- och resultatstyrningen att skolans kunskapsuppdrag fick en svag inramning. Därtill kom ökade krav på mätning och dokumentation samt kommunikation av elevernas resultat, som var tidskrävande för lärarna. Mål- och resultatstyrningen medgav en flexiblere resursanvändning som formellt sett gav rektorer och lärare ett större frirum för professionella handlingar. Men arbetet blev även svårare och mer resurskrävande. Skoluppdraget försvårades ytterligare av att staten höjde ambitionsnivån för skolan: Huvudmannen gjordes ansvarig för att alla elever skulle ha minst godkänt betyg i alla ämnen samtidigt som långtgående individualisering bejakades, vilket bland annat innebar att även elever med goda förutsättningar skulle ges individuellt stöd för sin fortsatta utveckling.

Förenklat uttryckt kan sägas att lärare tidigare kunde bedriva undervisning från katedern genom att hålla föreläsningar på en hög och jämn nivå. I och med den mål- och resultatstyrning som introducerades i samband med kommunaliseringen förutsattes individualisering av undervisningen som, om den togs på allvar, framtvängde en starkare pedagogiskt ledning, ett annat arbetssätt och mera av samarbete mellan lärarna.

Problemen som följde av den alltför stora delegationen till kommunerna och skolans professionella förvärrades av att det samtidigt rådde en ekonomisk kris i Sverige med svåra återverkningar på de

offentliga finanserna, med åtföljande besparingskrav på skolan. Det är värt att notera att betydande besparingar gjordes inom elevhälsan och specialpedagogiken – det vill säga inom två områden som måste anses särskilt viktiga för elever med olika typer av skolsvårigheter. En annan försvårande faktor var att elevkullarna ökade, samtidigt som det rådde brist på utbildade lärare. I anslutning till kommunaliseringen genomfördes även en stor gymnasierreform. Det är sannolikt att statens alltför stora delegation och oförmågan hos många kommuner och många lärare och rektorer att axla det ansvar som staten gav direkt till dem bidrog till försämrade studieresultat och försämrad likvärdighet i betydelsen ökad spridning av studieresultat.

Skolverket konstaterade som nämnts tidigt efter kommunaliseringen att mål- och resultatstyrningen på kommunal nivå inte fungerade så som avsetts. De kommunala skolplanerna var inte tillräckligt konkreta, kopplingen mellan mål och resurser var svag och prioriteringar saknades. Vidare var uppföljning och utvärdering svagt utvecklat.

En statlig utredning som tillsattes av den socialdemokratiska regeringen konstaterade 2007 att den pedagogiska personalen hade stora problem med uttolkningen av 1994 års läroplaner.

Enligt utredningen nådde Skolverkets informationsinsatser om de nya läroplanerna inte heller fram till den stora gruppen lärare. Lärarna fick inte den tid som behövdes av sina arbetsgivare, eller förstod inte det material som Skolverket tillhandahöll. Utredaren skrev att:

Förändringarna i läroplanen blev omfattande i förhållande till tidigare läroplaner. De nya inslagen i målsystemet måste ses som närmast revolutionerande, men också som en teoretisk konstruktion som det inte fanns någon praktisk erfarenhet av. Detta har påverkat genomförandet av reformen. Det fanns t.ex. inte personer eller organisationer som skulle ha kunnat utbilda lärare och handledare för det som komma skulle.

Det är rimligt att anta att läroplanerna från 1990-talet ledde till större skillnader mellan skolor i fråga om hanteringen av kunskapsuppdraget och därmed till ökad spridning av studieresultat, det vill säga till minskad likvärdighet. Här kan exempelvis nämnas att Skolverket, i utvärderingen av den internationella undersökningen TIMSS Advanced, som undersöker kunskaper i avancerad matematik och fysik hos elever som går sista året på gymnasiet, menar att förändringar i kursplanens utformning och undervisningstidens

omfattning kan vara en orsak till de försämrade prestationerna för svenska elever.

Konsekvenserna av den alltför stora delegationen blev bland annat brister i skolans pedagogiska ledarskap samt i individanpassning av verksamheten utifrån elevernas förutsättningar och behov. Eleverna har i viss utsträckning lämnats att arbeta på egen hand utan tillräcklig handledning av sina lärare. Kommunerna har inte alltid använt den makt över resursanvändningen som decentraliseringen gav dem för att kompensera särskilt behövande skolor och elever. Kommunerna har även i alltför stor utsträckning låtit särskilja elever från den ordinarie undervisningen i stället för att bedriva undervisningen integrerat så som skolförfattningarna kräver.

Det finns även andra förklaringar till att studieresultaten försämrats, som hänger samman med kommunaliseringen. De stora besparingarna inom skolan och den minskning av lärartätheten som skedde i spåren av 90-talskrisen hade en negativ inverkan på studieresultaten och likvärdigheten. Under 2000-talet har gradvis nya resurser tillförts skolan, men effekterna av 1990-talets besparingar har sannolikt haft påverkan på elevernas studieresultat långt in på 2000-talet.

Ytterligare en förklaring till de försämrade studieresultaten efter kommunaliseringen har att göra med den motsättning som finns mellan valfrihet och likvärdighet. Kommunaliseringen innebar ett bejakande av olikhet och profilering i utbildningssystemet och beredde därmed mark för de följande valfrihetsreformerna. Genom det fria skolvalet och friskolereformen har elevens önskemål ställts i centrum på ett helt annat sätt än tidigare. Valfriheten i skolsystemet har många förtjänster och är uppskattad av många föräldrar och elever. Men vid sidan av bostadssegregationen har även möjligheterna att välja skola bidragit till en segregation av elever som varit till nackdel för likvärdigheten. Detta beror på att skoluppdraget försvåras i och med att elever till följd av val av skola tenderar att delas upp så att elever med bättre förutsättningar samlas i vissa skolor medan elever med sämre förutsättningar samlas i andra skolor. Genom valfrihetsreformerna har staten försvårat för kommunerna att skapa en likvärdig skola.

Ännu en bidragande faktor till de försämrade studieresultaten är att staten från 1970-talet och framåt, under olika regeringar, bedrev en skolpolitik som på ett olyckligt sätt innebar en nedprioritering av de traditionella skolämnenas ställning. Bland annat har undervisningstiden för ämnesstudier minskat över tid. Denna statliga poli-



tik accentuerades i samband med kommunaliseringen och 1990-talets läroplaner.

Till sist bör nämnas att fallande studieresultat sannolikt även har förklaringar som ligger i värderingar och attityder i samhället utanför skolan och som därmed inte alls har med kommunaliseringen att göra. Samhällets syn på kunskap och utbildning är förstås avgörande för hur väl skolan lyckas med sitt uppdrag. Vi kan exempelvis notera att barn och ungdomar i Sverige läser mindre nu än tidigare på sin fritid. Sannolikt har denna faktor betydelse för skolans kunskapsresultat.

Regeringen och riksdagen har som nämnts under senare år vidtagit en rad åtgärder för att inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun råda bot på problemen med de fallande studieresultaten – såsom ny skollag, nya läroplaner, ny betygsskala, utvecklat bedömningsstöd från Skolverket, lärarlegitimation samt statliga satsningar på skolutveckling och kompetensutveckling.

### **6.13 Är det statens, kommunernas eller rent av lärarnas ansvar att kommunaliseringen inte blev bra?**

Varken kommunerna, rektorerna eller lärarna klarade av det skoluppdrag de anförtroddes på de villkor och med de förutsättningar som staten gav. Det borde staten ha förstått. Alltså är det statens ansvar att kommunaliseringen inte blev så bra. Så skulle man, förenklat, kunna uttrycka sig. Lite mera utvecklat och nyanserat kan man formulera det på följande sätt.

#### **6.13.1 Staten har ett ansvar för att en långtgående "olikhet" mellan skolor länge bejakats**

Staten drev under stora delar av efterkrigstiden, under olika regeringar, en politik som innebar att olikhet i skolsystemet bejakades i syfte att anpassa skolan efter lokala och individuella behov. Den minskade likvärdigheten vad gäller elevernas studieresultat är ett av de stora nederlagen för den kommunaliserade skolan. Staten och kommunerna har ett gemensamt ansvar för detta misslyckande. Det kan dock hävdas att staten har ett särskilt ansvar för den mins-

kade likvärdigheten genom att staten under lång tid i stor utsträckning har bejakat "olikhet". Den sammanhållna grundskolan antogs redan från början kräva en individualiserad undervisning. Men när den sammanhållna grundskolan infördes under 1960- och 1970-talen var utgångspunkten att skolan i jämlikhetens namn i huvudsak skulle vara likadan överallt – den nödvändiga individualiseringen skulle främst ske inom klassens ram. Insikten om att eleverna har olika behov ledde emellertid till att statsmakterna under 1970-talet i allt större utsträckning kom att betona värdet av olikhet och anpassning till lokala och individuella behov. Den borgerliga regeringen förklarade i den proposition som föregick Lgr 80, den läroplan som fortfarande gällde vid tidpunkten för kommunaliseringen, att det finns en viktig skillnad mellan begreppen likhet och likvärdighet. Det stoff som behandlas i en skola kan inom ganska vida ramar skilja sig från, vara olik, det som behandlas i en annan skola.

Elever har olika behov, talanger, intressen. Men alla elever ska ha likvärdiga chanser att utveckla dem. Det betyder att man i likvärdighetens namn inom vissa gränser förkovrar sig på olika sätt och kan uppnå olika studieresultat. Med denna stora tolerans inför skillnader i lärostoff mellan skolor är det kanske inte att förvånas över att spridningen i studieresultat ökade, särskilt inte som de nya läroplanerna under 1990-talet innebar att ramarna runt kunskapsuppdraget och lärostoffet utvidgades än mer. Valfrihetsreformerna ett par år efter kommunaliseringen bidrog ytterligare till att skärpa profileringen av olika skolor, och därmed även till större skillnader mellan skolorna. Tanken var alltså att skolorna skulle tillåtas vara mera olika, men givetvis inte att vissa skolor skulle bli sämre än andra (även om det fanns de som hävdade att skolor på den fria marknaden skulle tillåtas bli dåliga för att därefter slås ut). Det är dock ingen djärv tanke att bejakande av olikhet i organisatoriskt och pedagogiskt hänseende och i viss mån även gällande lärostoffet också kan ge upphov till skillnader i studieresultat. Det kan alltså hävdas att staten i praktiken bejakat den olikhet som lett fram till större skillnader i studieresultat och att staten därmed bär ett ansvar för skolans minskade likvärdighet.

Den nya läroplanen från 2011 och den nya betygsskalan m.fl. förändringar under senare år som förtydligat målen och resultatkraven bör ha förutsättningar att minska skillnaderna mellan skolor med avseende på elevernas lärande.

### **6.13.2 Staten bär ansvaret för att en förändring genomdrevs med "tvång" gentemot stora grupper lärare**

Staten visade under lång tid bristande respekt för skoltradition och många lärares uppfattningar om hur skolan borde utvecklas. Att kommunaliseringen genomfördes med "tvång" gentemot stora grupper lärare, i stället för efter en dialog försvårade implementeringen av reformen.

### **6.13.3 Staten bär ansvaret för att de traditionella skolämnenas ställning nedtonats och för att kunskapsuppdraget fick en svag inramning**

Staten drev från 1970-talet och fram till början av 1990-talet, under olika regeringar, en skolpolitik som på ett olyckligt sätt innebar en nedprioritering av de traditionella skolämnenas ställning. Redan tillkomsten av Lgr 80 innebar att undervisningsämnena relativiserades. Denna utveckling accentuerades under 1990-talet. Genom uppluckringen av behörighetsreglerna för lärare, minskningen av undervisningstiden, prioriteringen av andra uppgifter än undervisning, betoningen av tematiskt arbete, pedagogisk omsorg förminskades betydelsen av de traditionella skolämnena. Staten bidrog till att kunskapsuppdraget fick en svag inramning i samband med kommunaliseringen genom 1994 års läroplaner. De nya läroplanerna blev svåra att tillämpa. Detta medförde att även betygssystemet blev svårt att tillämpa.

### **6.13.4 Staten bär ytterst ansvaret för 1990-talets besparingar**

Staten hade att hantera 1990-talets ekonomiska kris med återverkningar inom alla samhällssektorer. Krisen medförde att de statsfinansiella problemen blev akuta och framtvingade drastiska besparingsåtgärder samt även strukturella reformer. Regeringen införde bland annat ett kommunalt skattestopp för åren 1991–1993, samtidigt som kommunsektorn uppvisade ett stort finansiellt underskott. Även åren därefter motverkade staten på olika sätt skattehöjningar i kommunerna.

För att öka kommunernas förutsättningar att inom givna ramar bedriva en effektiv verksamhet genomfördes bland annat förändringar i kommunallagen samt i systemen för statsbidrag och skatte-

utjämning. Syftet var att ge kommunerna större möjligheter att organisera sin verksamhet på det sätt som var bäst anpassat efter den enskilda kommunens förutsättningar. Under 1990-talet sjönk lärartätheten och kommunernas kostnader per elev kraftigt. Denna utveckling sammanföll med en stor ökning av elevkullarna.

Att förlägga viktiga välfärdsuppgifter till den kommunala nivån och att därvid tillåta ett relativt stort mått av lokala avvägningar kan betraktas som en strategi för ett effektivt sätt att hushålla med knappa offentliga resurser. Om en verksamhet är omgärdad av många detaljerade regler minskar utrymmet för att dra ned på insatta resurser inom detta område till förmån för ett annat viktigt verksamhetsområde. Att lokala förtroendevalda har verksamhets- och budgetansvar för viktiga uppgifter leder till att kostnadspress och effektiviseringssträvanden finns jämt fördelade över landet, på många platser. I en av ansvarskommitténs (dir 2003:10) sekretariatsrapporter framhålls att kommunaliseringen av skolan utgör ett exempel på denna strategis tillämpning. Om besluten om till exempel omfattningen av de specialdestinerade statsbidragen hade legat kvar på central nivå hade en motsvarande kostnadssänkning sannolikt inte gått att genomföra, framhålls i rapporten (SOU 2007:11).

Staten bär ytterst ansvaret för de besparingar som drabbade skolan under 1990-talet. Därmed naturligtvis inte sagt att det hade varit möjligt att undvika besparingar i den statsfinansiella och samhällsekonomiska kris som rådde. Krispolitiken framtvängde besparingar men även avregleringar, som hade negativa effekter på skolan.

#### **6.13.5 Staten gav otillräckligt stöd till kommunerna, rektorerna och lärarna direkt efter kommunaliseringen.**

Staten underskattade behovet av att stödja kommunerna och skolans professionella. Man kan visserligen kritisera kommunerna och möjligen även lärarna för att de inte var tillräckligt förberedda, men huvudansvaret för att decentraliseringen blev för stor åligger ändå staten, eftersom det är staten som hade makten att bestämma över omfattningen och takten i decentraliseringen.

I sammanhanget kan noteras att det är stor skillnad när å ena sidan en central statlig förvaltningsmyndighet får ett nytt uppdrag av regeringen och å andra sidan när en kommun på motsvarande sätt, som en av samtliga kommuner, får ett uppdrag av regeringen.

En central förvaltningsmyndighet har upparbetade relationer med departementet och en vana vid att noga läsa förarbeten och andra styrdokument inom det egna ansvarsområdet. En kommun däremot har ansvar för uppgifter inom en rad samhällssektorer och har dessutom främst sina tentakler och dagliga kontakter mot lokalsamhället och inte mot regeringen och departementen. Som ett resultat av en mindre administrativ organisation har små kommuner dessutom sämre förutsättningar att följa förändringar i nationella styrdokument än vad större kommuner med en större förvaltning har. Intentionerna i statens styrning, nyanserna i styrningen och implikationerna för den verkställande nivån kan lätt gå en mindre kommun förbi, eller det kan i vart fall ta tid innan styrsignalerna når fram. Detta bör rimligen staten förstå och anpassa sin styrning och sitt stöd till. Så skedde uppenbarligen inte i samband med skolans kommunalisering.

#### **6.13.6 Staten har ansvar för att lärarnas arbetsbörda ökat**

Lärarnas arbetssituation har försämrats markant sedan början av 1990-talet. En jämförelse mellan åren 1992 och 2012 visar att betydligt fler lärare i dag upplever att de har för många arbetsuppgifter och för mycket att göra. Samtidigt som arbetsbördan har ökat, upplever lärarna ett minskat inflytande över det egna arbetet. De förändringar av skolan som skett på senare år har i vissa avseenden ytterligare ökat lärarnas arbetsbörda, bland annat genom ökade krav på dokumentation i olika avseenden. Det är främst statens krav på lärarna som bidragit till denna utveckling. Mål- och resultatstyrning synes vara mer resurskrävande för dem som blir föremål för styrningen än vad en traditionell regelstyrning är i och med att mål- och resultatstyrningen kräver en mer utvecklad dokumentation av resultat. I sammanhanget bör noteras att regeringen 2013 tog initiativ för att minska lärarnas omfattande dokumentationskyldighet.

### **6.13.7 Staten har ansvar för att lärarnas kunskapsbas försämrats**

Lärarnas kunskapsbas har påverkats negativt av att lärarutbildningen har reformerats upprepade gånger sedan 1980-talet. Detta är ett resultat av statliga beslut.

### **6.13.8 Staten och kommunerna bär ansvaret för det ökade antalet obehöriga lärare**

Andelen obehöriga lärare har ökat sedan 1990-talet. Kommunerna har anställt en större andel obehöriga lärare efter kommunaliseringen än vad som var fallet tidigare när staten hade ett större inflytande över anställningarna. Samtidigt ska sägas att utvecklingen även beror på att det uppstod lärarbrist under åren närmast efter kommunaliseringen i takt med att elevkullarna ökade. Det ska även framhållas att den större andelen obehöriga lärare har möjliggjorts av att staten under 1990-talet avskaffade meritvärderingsreglerna och luckrade upp behörighetskraven för lärartjänster. Staten och kommunerna bär ett gemensamt ansvar för att andelen obehöriga lärare har ökat under 1990-talet. Som bekant är ett nytt legitimationssystem för lärare under införande.

### **6.13.9 Staten bär ansvar för valfrihetsreformerna**

Staten beslutade om det så kallade fria skolvalet och om friskole-reformen och skolpengen åren närmast efter skolans kommunalisering. Valfrihetsreformerna är uppskattade av många och inrymmer många positiva värden. Emellertid försvårade valfrihetsreformerna kommunernas likvärdighetsuppdrag genom att elevsegregationen mellan skolor ökade, vilket lett till större kompensatoriska behov när elever med svagare studiemotivation eller studieförutsättningar tenderar att samlas i vissa skolor.

Dessutom innebar valfrihetsreformerna att kraven på lednings- och planeringskapacitet i kommunerna ökade. Kommunerna måste i likhet med andra huvudmän vara beredda på att med kort varsel inför starten av ett nytt läsår bli av med elever med vidhängande finansiering, alternativt att ta emot fler elever och öka antalet studieplatser. Givet kommunens ansvar för att anordna utbildning för berörda kommuninvånare kan de kommunala huvudmännen till

skillnad från de fristående inte avstå från att ta emot elever. Frågor om budget, personal- och lokalplanering med mera tar jämförelsevis stora resurser i anspråk. De osäkra planeringsförutsättningarna utgör på olika sätt en negativ påverkan på lärarnas arbetsituation. Samtidigt har valfrihetsreformerna även inneburit att lärarna fått fler arbetsgivare att välja mellan, vilket förstås är positivt för lärarna.

#### **6.13.10 Kommunerna var otillräckligt förberedda**

Kommunerna var otillräckligt förberedda på att ta ansvar för skoluppdraget. Kommunerna har ett ansvar för de bristande förberedelserna och för konsekvenserna genom otillräcklig eller med staten konkurrerande styrning, samt otillräcklig uppföljning och utvärdering av skolan. Kommunerna är även ansvariga för att en del av den decentralisering från staten som var avsedd att ge lärarna större inflytande uppenbarligen i praktiken stannade i kommunhuset genom att kommunernas politiska ledning eller den kommunala förvaltningen ibland lade sig i pedagogiska frågor eller utfärdade planer som inte låg i linje med de nationella styrdokumenterna. Samtidigt måste man ha i åtanke att kommunerna fick en kort tid på sig att förbereda sig på sitt nya ansvar för skolan.

#### **6.13.11 Kommunerna bär ansvaret för lärarnas låga löner**

Som redan nämnts har lärarlönerna utvecklats svagt jämfört med lönerna för många andra grupper på arbetsmarknaden. De kommunala huvudmännen har inte prioriterat lärarna i förhållande till andra kommunanställda utan den genomsnittliga ökningen av löner för kommunsektorn totalt sett har tvärtom varit högre än lärarnas löneutveckling. Löneutvecklingen för lärare anställda av fristående huvudmän följer i stort sett samma mönster. Efter kommunaliseringen har kommunerna, tillsammans med andra huvudmän, det direkta ansvaret för lärarnas svaga löneutveckling.

### **6.13.12 Kommunerna har inte prioriterat fortbildning i form av ämnesfördjupning**

Nedmonteringen av den lärardrivna fortbildning som före kommunaliseringen bedrevs i länskolnämndernas regi har inverkat negativt på lärarnas möjligheter att upprätthålla sin professionella kunskapsbas och definiera vad det innebär att vara lärare. Rätten till fortbildning regleras genom avtal mellan parterna. Kommunerna har i stora delar prioriterat gemensam kompetensutveckling om till exempel nya reformer framför fördjupning i didaktik och enskilda ämnen. Genom statliga insatser som Lärarlyftet och satsningarna på nationell skolutveckling har emellertid lärarnas kompetensutveckling ånyo prioriterats – av staten. Dessutom driver numera även kommunernas intresseorganisation Sveriges Kommuner och Landsting flera projekt för skolutveckling och deltar dessutom i vissa av Skolverkets satsningar.

### **6.13.13 Lärarna bär ett ansvar för sin professionella utveckling**

Så långt om statens respektive kommunernas ansvar för olika problem som uppstått i spåren av kommunaliseringen. Har även lärarna ett ansvar? Det är förstås svårt att tala om ansvar för en hel kår, som består av ett stort antal individer med olika förmågor och engagemang i sitt arbete. I detta betänkande har jag flera gånger upprepat att lärarna är skolans viktigaste resurs. Deras förmåga och engagemang är spjutspetsen mot framtiden. Det kan emellertid här vara på sin plats att understryka vikten av att lärarna verkligen tar tillvara de möjligheter till inflytande över undervisningens uppläggning, som den mål- och resultatstyrda skolan erbjuder. Det är särskilt angeläget att det kommer till stånd ett lokalt kollegialt utvecklingsarbete med syfte att förbättra undervisningen och de metoder som används. Det är en viktig uppgift för huvudmännen och rektorerna att organisera skolan på ett sådant sätt att tid kan frigöras för ett kollegialt utvecklingsarbete. Då och då hörs enskilda lärare i debatten efterlysa mer av bedömningsstöd och mer av detaljerade betygskriterier från Skolverket. Detta kan förstås vara motiverat. Men samtidigt måste det finnas utrymme för lärarens professionella handlande och bedömning när det gäller såväl undervisningens utformning som elevernas uppnådda kunskaper. En alltför ingripande och utförlig, centralt angiven manual för



undervisning och betygssättning skulle riskera att underminera lärarnas professionalism – och därmed deras engagemang för sitt arbete.

#### **6.13.14 Sammanfattande kommentar om aktörernas ansvar för försämringarna efter kommunaliseringen**

Sammanfattningsvis framträder bilden av ett gemensamt ansvar för olika tillkortakommanden inom skolväsendet efter kommunaliseringen. I den mån en huvudansvarigt ska pekas ut, så måste denne ändå vara staten. Detta är i och för sig självklart: i ett nationellt skolsystem är det ytterst staten som bestämmer och därmed blir det även ytterst alltid staten som bär huvudansvaret för brister i utformningen eller genomförandet av den nationella politiken.

### **6.14 Granskningsområdet**

Ett växande intresse för mål och resultat löper som ett brett stråk genom senare decenniernas strävanden efter ökad effektivitet och rationalitet i ekonomi och samhällsliv. Efter hand har man kunna notera en eftertänksamhet för att inte säga öppen kritik av den nya förvaltningspolitiken, som inspirerades av det privata näringslivet och de idéer som samlats under konceptet New Public Management med betoning på decentralisering och ökad självständighet för verkställande organ, ett växande intresse för effektivitet och en större tonvikt på konkurrens och utvärderingar av resultat i förhållande till uppsatta mål.

Som framgick av föregående kapitel om det s.k. Granskningsområdet är en vanlig farhåga att inriktningen på resultatstyrning och kvantitativa indikatorer tränger undan mer kvalitativa och svår-mätbara ambitioner från offentlig verksamhet. En närliggande oro är att resultatkraven med tiden blir alltmer ingripande och detaljerade och att dessa krav till slut kväver den ökade självständighet, som målstyrningen skulle ge till den verkställande nivån. Från vänster uppfattas en del inslag i mål- och resultatstyrningen som utslag av nyliberalism, från höger som återfall i planhushållning.

Kommunaliseringen av skolan var en decentraliseringsreform som genomfördes med stöd av mål- och resultatstyrning, i samklang med denna nya förvaltningspolitik. Det är naturligtvis svårt

att se hur man ska kunna ge mer makt till den lokala nivån utan att ersätta styrning genom regler med styrning genom mål. Det man ville komma ifrån var ju just en regelstyrning som klavbinder och hämmar kreativiteten och begränsar handlingsutrymmet för den verkställande nivån. Och en styrning utan vare sig politiskt beslutade regler eller mål är förstås otänkbar ur demokratisk synpunkt. Decentralisering går alltså ofrånkomligen hand i hand med någon form av styrning med mål och resultat. Rätt avvägt och i lagom dos är styrning med mål och resultat ett rimligt sätt att styra i en decentraliserad miljö. Det är överdrifterna vi ska akta oss för. Forskningen under senare decennier både i Sverige och internationellt ger prov på att överdrifter i mål- och resultatstyrning är frekvent förekommande. Har negativa effekter av mål- och resultatstyrningen gjort sig gällande även inom skolans område?

Lärarnas arbetsbörda har ökat efter kommunaliseringen, främst till följd av ökade krav på dokumentation av elevernas kunskapsutveckling. Dessa krav riskerar att gå ut över lärarnas viktiga förberedelser för undervisningen. På denna punkt tycks mål- och resultatstyrningens kritiker fått vatten på sin kvarn. Mål- och resultatstyrningen inbjuder dessutom i praktiken till en mera inträngande styrning än vad regelstyrningen gör. Regelstyrning styr på ett direkt sätt medel, resurser eller handlingsmönster av olika slag. Styrningen kan vara hårt reglerande, men inom bestämda ramar. Som framgår av namnet innebär i stället resultatstyrningen krav på resultat, men lämnar öppet hur resultatet ska uppnås. Om resultatet är svåruppnåeligt, framtvingar resultatstyrningen, om den tas på allvar, långtgående förändringar av verksamheten i skolan.

Det relativa betygssystem, som tillämpades under den statliga regelstyrda skolan och fortfarande vid skolans kommunalisering, medgav inte en styrning utifrån mål, eftersom betygen fördelades efter en statistisk normalfördelningskurva som på riksnivå var frikopplad från studieresultaten. I anslutning till kommunaliseringen och införandet av mål- och resultatstyrning anpassades betygssystemet och läroplanerna till den nya decentraliserade och målstyrda skolan. Ett kriteriebaserat betygssystem infördes, som möjliggjorde en styrning av huvudmannen och de professionella med utgångspunkt från resultatkrav på elevernas studieprestationer. Därefter gjordes huvudmannen och rektorn ansvariga för att alla elever skulle klara minst godkänt i alla ämnen. Detta innebar en kraftig ambitionshöjning. Det nya betygssystemet utnyttjades alltså för att ställa högre krav på huvudmännen och de professionella i

skolan. Denna ambitionshöjning kan ses om en effekt av ett kraftfullt statligt resultatkrav i mål- och resultatstyrningens anda, som föranleder nya krav på huvudmännen, rektorerna och lärarna. Bland annat innebär det kriteriebaserade betygssystemet större krav på enhetlighet i lärarnas bedömning och betygssättning. I det gamla relativa betygssystemet fanns i praktiken en relativt stor acceptans för att betygen fördelades efter en normalfördelningskurva på alla landet skolor, även om kunskapsnivån skilde sig åt mellan skolorna. Kraven är vidare mycket högre på ett ledarskap i skolan, som ser till att varje elev behandlas utifrån individuella förutsättningar och behov.

I det nya kriteriebaserade betygssystemet är alltså kraven hårdare på att betygssättningen ska avspegla elevernas absoluta kunskaper, även om svårigheterna att precisera kriterierna varit stora. Detta är i grunden något positivt och samtidigt är en viktig aspekt att kraven på rättsäkerhet i betygssättningen har höjts. Därmed ökar även kraven på efterlevnad av nationellt fastställda betygskriterier. Samtidigt finns ett problem: dokumentationskraven på lärarna har blivit större. Föreskrifter om att skriftliga åtgärdsprogram ska upprättas för samtliga elever som riskerar att inte klara godkänt i ett enskilt ämne kan också ses som en följd av mål- och resultatstyrningen och den ambitionshöjning som följde i dess spår. Betygssättning längre ner i åldrarna och fler nationella prov är ytterligare åtgärder som har ett samband med starkare krav på att åstadkomma goda studieresultat och på ambitionen att följa upp studieresultatet samt att skapa rättsäkerhet och en hög och jämn kvalitet i betygssättningen. Valfrihetsreformerna under 1990-talet skapade en konkurrens mellan skolorna som riskerade att driva fram en betygsinflation, varför statens motmedel blev ökad kontroll och större dokumentationskrav gällande betygssättningen. Alla dessa nya krav på huvudmännen, rektorerna och lärarna kan tagna var för sig lätt motiveras, men baksidan är att lärarna får allt fler arbetsuppgifter som tar tid från de viktiga förberedelserna av undervisningen.

Att tillsynen kraftigt ökat i omfattning under senare år är ett uttryck för omsorgen om kvaliteten, likvärdigheten och rättsäkerheten i skolsystemet men också ett uttryck för ökat fokus på utvärdering, efterhandskontroll och måluppfyllelse. Det är inte helt klarlagt vilka effekter den förstärkta statliga tillsynen haft på kvaliteten i skolans verksamhet. Statens skolverk och sedermera Statens skolinspektion har i sina rapporter under 2000-talets första decen-

nium gjort bedömningen att brister, trots att de påtalats, kvarstått år från år. De effektutvärderingar som finns visar dock att bland annat rektorerna kan uppfatta tillsynen som en hjälp i sitt arbete både internt på den egna skolan och gentemot den politiska kommunledningen att hävda den nationella lagstiftningen. Men risker med tillsynen pekas även ut: till exempel varnas för att verksamheten anpassas till tillsynens prioriteringar i stället för att förändras på ett sätt som skulle vara bäst ur pedagogisk synpunkt. Men i sammanhanget får vi inte glömma bort att tillsynen naturligtvis utgår från lagens krav.

Sammanfattningsvis kan konstateras att staten använt de möjligheter, som mål- och resultatstyrningen medger, till att öka kraven på huvudmännen och skolans professionella. Det är naturligtvis inte fel att ha höga ambitioner, men ökade krav på resultat, resultatuppföljning och utvärdering av elevernas kunskapsutveckling riskerar att göra skolan till en del av Granskningssamhället och ställa krav som de berörda inte har förutsättningar att leva upp till. Dessa ”överkrav” på lärarna är en viktig del av kommunaliseringens reformens problem. En risk är även att lärarnas arbete förändrats till sin karaktär i och med att fokus flyttas över från undervisningens innehåll till mätbara utfall. Granskningen tenderar att ”kolonisera” skolans verksamhet, skrev jag i föregående kapitel, med en ny mentalitet och nya bedömningskriterier. Mål- och resultatstyrningen i offentlig verksamhet är alltså ett kraftfullt vapen i händerna på politikerna. Detta vapen måste användas med omdöme och med ödmjukhet.

## 6.15 Utfallet kunde ha blivit annorlunda

De nya läroplaner som togs fram under 1990-talet var anpassade till den decentraliserade mål- och resultatstyrda skolan och innebar att ansvaret för undervisningens innehåll försköts nedåt i systemet. Lpo 94 innebar även ett avståndstagande från progressivismen, i vars anda staten ända sedan 1940-talet bedrivit en skolpolitik som i hög grad satte elevens sociala och demokratiska fostran i centrum. Läroplanskommittén, vars arbete låg till grund för den nya läroplanen för grundskolan Lpo 94, ville nu uppvärdera kunskapsuppdraget men behålla progressivisternas starka betoning av individualisering. Resultatet blev ett kunskapssökande av mycket speciellt slag, ett kunskapssökande i den nyhumanistiska tyska bildnings-

traditionen. Bildning i denna mening är att åstadkomma något som inte är på förhand givet. Den goda undervisningen betraktar inte kunskaperna som fasta och färdiga. Elevernas fria kunskapssökande ska stimuleras. Tyvärr blev följderna av 1990-talets läroplaner att eleverna fick för lite handledning av sina lärare.

Som ett komplement till läroplanernas övergripande mål ersattes de tidigare detaljerade timplanerna av lösligt hållna timplaner, som endast reglerade en garanterad minsta undervisningstid. Men det nya systemet med läroplaner och kursplaner var svårt för lärarna att förstå och gav dem liten ledning för sin planering och genomförandet av undervisningen i de olika ämnena. Inte heller lärarutbildningen förberedde de nya lärarna för det nya sättet att arbeta med måldokumentet samtidigt som adekvat fortbildning saknades.

Lpo 94 var ett försök att utnyttja målstyrningen till att ge ett reellt frirum för lärarna – om man så vill ett försök från statens sida till konstruktiv anpassning av pedagogernas arbete till New Public Management-politiken. Klassisk bildning blev skolans svar på ekonomernas krav på målstyrning. Bland lärarna fanns emellertid inte den beredskap som krävdes för att omsätta läroplanens övergripande mål i praktiken. Som Skolverket framhåller med stöd av ett flertal forskarrapporter tilläts från 1990-talet en utveckling, som i alltför stor utsträckning lämnade eleverna att bedriva eget arbete utan tillräcklig vägledning från lärarna.

En möjlighet till ökad professionell autonomi för lärarna hade öppnats genom 1994 års läroplaner. Men, för att anknyta till det avslutande resonemanget i föregående kapitel, en förutsättning för en sådan ordning är att det finns en levande kritisk debatt inom yrket och ett kollegialt samarbete. Problemet är att när sådana påbud kommer uppifrån har de svårt att vinna anklång bland de professionella. För en kunskapsinstitution som skolan är bottom-up oftast en bättre strategi än top-down. Om visioner som Lpo 94 ska kunna förverkligas, måste de professionella vara väl förberedda, vara tränade i att operationalisera statsmakternas mål och också ha en realistisk blick för vad man i detta avseende kan begära av eleverna på olika stadier. Det är angeläget att lärarnas arbete är så organiserat att det blir praktiskt möjligt med professionella samtal, vilket ställer krav på rektors pedagogiska ledarskap.

Med mera adekvat utbildade lärare och mera statligt stöd, kanske särskilt riktat till kommuner med sämre förutsättningar, skulle den decentraliserade skolan sannolikt ha lyckats bättre. I figur 6.1 nedan beskrivs olika skeenden i styrningen av skolan sedan kom-

munaliseringen. Före kommunaliseringen hade vi, med en terminologi som arbetats fram av Gunnar Berg, en *centraliserad regelstyrning* (se bilaga 3). Det var den tröghet och stelhet, som förknippades med detta system, man ville komma bort från genom kommunaliseringen.

Genom kommunaliseringen fick vi en *decentraliserad målstyrning*. Den blev i stor utsträckning ett misslyckande, därför att lärarna inte var förberedda på sin nya roll att själva medverka till målformuleringen.

Följaktligen måste skolpolitiken stramas upp. Den decentraliserade målstyrningen förvandlades till en *centraliserad resultatstyrning*, som är det system vi nu har. Staten trädde in med tydligare kunskapsmål, tydligare resultatkrav samt skärpt tillsyn. Som framgått bröt tankar med rötter i New Public Management igenom redan under åttiotalet (och bidrog bland annat till kommunaliseringen av skolan) men under de första åren efter reformen präglades skolan av större frihet från de omfattande redovisningskrav man annars brukar förknippa med denna förvaltningspolitik, även om kraven på mätning av resultat var en viktig ingrediens i reformen redan från början. Det var först i och med ”uppstramningen”, som skolan i större utsträckning blev föremål för ingripande mål- och resultatkrav, utökade dokumentationskrav och rigorös tillsyn i enlighet med en förvaltningspolitisk logik som tidigare diskuterats. Men, som kritiken av Granskningssamhället visar, kan en alltför hård kontroll i sin tur lätt bli kontraproduktiv.

**Figur 6.1** Tre modeller för styrning av skolan

| Modell                         | Problem                             | Lösning  |
|--------------------------------|-------------------------------------|--|
| Centraliserad regelstyrning    | Stelhet, tröghet                    | Decentralisering för att stimulera kreativitet och möjliggöra lokala och individuella anpassningar |
| Decentraliserad målstyrning    | Svag inramning av kunskapsuppdraget | Bättre utbildade lärare och mera statligt stöd   |
| Centraliserad resultatstyrning | Granskningssamhälle                 | Mera professionell autonomi  |

Problem finns i alla tre modellerna och, det bör understrykas, det finns naturligtvis inte heller någon ”lösning” på styrningsproblem av detta slag. Politikens predikament, på skolområdet liksom på andra områden, är att leva med *målkonflikter*. Politiskt ledarskap är att visa omdöme och balansera mellan delvis motstridiga värden. Vi önskar kontroll men inte så stark att den blir förkvävande. Vi vill ha individualisering och lokal anpassning men inte så långtgående att likvärdigheten hotas.

Under alla omständigheter får inte staten abdikera från skolans värld; i Sverige vänjer vi oss inte så lätt av med staten. Viktigast av allt är dock att vi har duktiga lärare, som kan entusiasmera eleverna och väcka deras kunskapsörst. Statens främsta uppgift är att varligt understödja lärarnas professionella utveckling och, vem vet, någon gång i framtiden kanske vi kommit så långt att visionen från Lpo 94 kan förverkligas. Precis som målet för den gode läraren är att till slut göra sig överflödig genom att eleverna själva uppnått de kunskaper och den mognad skolan kan erbjuda kanske staten en vacker dag kan dra sig tillbaka. Men i dag förefaller vägen dit mycket lång, kantad som den är av återvändsgränder och sidospår.

## 6.16 Kommunalt eller statligt huvudmannaskap för skolväsendet?

Genom ”jämförelser” över tid och mellan andra nordiska länder av det slag jag diskuterade i det inledande metodkapitlet ser man att en kommunal skola går att förena med olika grader av frihet för kommuner, rektorer och lärare och med olika utformning av skolans uppdrag. Innebörden av ett kommunalt huvudmannaskap är alltså tänjbar. Staten har på olika sätt tagit ett större ansvar inom skolväsendet under senare år. Det finns utrymme för ytterligare statliga insatser av olika slag i syfte att stärka huvudmännen och professionen.

Samtidigt finns även gränser för statens intervention i skolväsendet på lokal nivå. Ingreppande statliga intervention inom olika aspekter av skolverksamheten riskerar i praktiken att frånta kommunerna det ansvar som kommunerna fick i och med kommunaliseringen, eller i vart fall göra ansvarsfördelningen otydlig. Staten har exempelvis under senare år tagit ett större ansvar för lärarnas fortbildning. Risker är att ett större statligt engagemang leder till att kommuner eller andra huvudmän drar ner på ambitionerna

inom det aktuella området. Ytterst blir frågan om det är möjligt för staten att kompensera för de brister som uppstått i spåren av decentraliseringen med mindre än att staten återtar huvudansvaret för skolan. Det är även fruktbart att vända på resonemanget och fråga om det är möjligt för staten att återta ett ansvar för skolan utan att de uppenbara fördelarna med den decentraliserade skolan går förlorade.

Denna utredning har inte till uppgift att lägga något förslag rörande skolans framtida huvudmannaskap utan endast att analysera konsekvenserna av kommunaliseringen i olika avseenden. Det är dock angeläget att inför ställningstagande till ett eventuellt fortsatt reformarbete rörande huvudmannaskapsfrågan historiskt och komparativt reda ut den hypotetiska frågan vad ett framtida statligt ansvar för skolan kan innebära, ansvarsmässigt och organisatoriskt.

Nedan för jag därför först ett summariskt resonemang om innebörden av statligt huvudmannaskap för skolan. Därefter redovisar jag, i huvudsak på en principiellt hållen nivå, några för- och nackdelar med kommunalt respektive statligt huvudmannaskap. I följande avsnitt diskuterar jag den speciella problematiken med ansvarsutkrävande i blandade system som det svenska skolsystemet. I ett avslutande avsnitt lämnar jag en kommentar till frågan om skolans framtida huvudmannaskap.

### 6.16.1 Innebörden av statligt huvudmannaskap för skolan

Det är inte givet vad som menas med ”kommunal” respektive ”statlig” skola. På sätt och vis kan hävdas att skolan alltid varit statlig. Men det är också sant att kommunerna under lång tid haft stort inflytande över skolan, i vart fall vad gäller skolformer för yngre barn. Ansvar har i praktiken varit blandat mellan staten och kommunerna.

Under åren närmast före kommunaliseringen hade kommunerna, inom ramen för ett omfattande statligt regelverk, ansvaret för att organisera skolverksamheten samt tillhandahålla skollokaler, skolskjuts, skolmat med mera. Kommunerna stod för den dagliga driften och arbetsledningen över skolans personal. Kommunerna svarade under åren närmast före kommunaliseringen via kommunalskatten för omkring hälften av skolans finansiering. Ett av motiven för skolans kommunalisering var att ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna ansågs oklar.



Få som deltar i skoldebatten i dag önskar den gamla statliga skolan åter. Förespråkarna för ett förstatligande av skolan förordar i stället en ”modern” statlig skola, och inte den hårt detaljreglerade skola som fanns under 1970- och 1980-talen. Detta kan på sätt och vis ses som paradoxalt eftersom den statliga skolan av allt att döma uppvisade goda skolresultat och hög likvärdighet, vid en internationell jämförelse. Professor Jan-Erik Gustavsson har påpekat att eleverna i den svenska grundskolan så sent som 1992, innan kommunaliseringen av skolan och andra reformer som följde under 1990-talet hunnit få praktiskt genomslag, presterade på en internationell toppnivå. Skolverkets förre generaldirektör Per Thullberg har framhållit att detta var ett gott betyg åt ”den hårt reglerade och av Skolöverstyrelsen klavbundna likvärdighetsgrå svenska grundskolan med statligt huvudmannaskap”.

Men en statlig skola i 1980-talets tappning är inget realistiskt alternativ till dagens kommunala skola. Den gamla skolan som i hög grad styrdes av centralt fastlagda regler går inte att förena med långtgående krav på individualisering av undervisningen. Vi förstår varför en återgång till den ”gamla” statliga skolan inte kan vara aktuell om vi erinrar oss motivbilden till den decentralisering som påbörjades redan under det sena 1970-talet och som kommunaliseringen var en del av. En bärande tankegång var att undervisningen måste anpassas efter elevernas individuella behov; en reellt likvärdig utbildning kan aldrig vara helt likformig, har man menat. Anpassning efter lokala och individuella behov kräver ett stort professionellt utrymme för lärarna, eftersom det är lärarnas professionella bedömningar som måste ligga till grund för anpassningen. För att lärarna ska kunna individualisera undervisningen krävs i sin tur en ledningsfunktion med mandat att anpassa resurser efter individuella och lokala förutsättningar. Individualisering kräver med andra ord decentralisering. Kraven på individualisering accentuerades i och med den mål- och resultatstyrning som introducerades som ett sätt för staten att styra den kommunaliserade skolan. Ambitionerna med skolans uppdrag höjdes samtidigt – huvudmannen hålls numera bland annat ansvarig för att eleverna ska uppnå en viss lägsta nivå.

Den gamla regelstyrda skolan kan heller inte erbjuda det ledarskap som dagens moderna skola kräver. Ett av de problem som låg till grund för skolans kommunalisering var att ledarskapet i skolan ansågs outvecklat. Lärarna arbetade ensamma i alltför stor utsträckning. Senare års skolforskning har påvisat vikten av ett pedagogiskt ledarskap i skolan, som understöder lärarnas kollegiala utvecklings-

arbete om metoder för undervisningen och som ser till att tid kan frigöras för lärarnas förberedelser för undervisningen. En av ledarskapets viktigaste uppgifter är att stödja en undervisning som baseras på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Det är ytterst rektor som har ansvaret för det pedagogiska ledarskapet i skolan. I en eventuell framtida statlig skola behöver rektor i sin tur en lokalt närvarande styrelse eller annan ledningsorganisation, som kan utgöra ett stöd. Den lokalt närvarande statliga ledningsorganisationen måste även ha möjligheter att omfördela resurser. Denna omfördelning måste även kunna göras mellan rektorer inom ett viss geografisk område. Den lokalt närvarande ledningsorganisationen måste också sannolikt ha vissa kontakter med medborgare och föräldrar. En eventuell framtida statlig skola kan således inte fjärrstyras från Stockholm.

Ytterligare ett skäl till att en ren "återställare" till de ansvarsförhållanden som rådde åren strax före kommunaliseringen inte är önskvärd är att "statlig skola" på 1980-talet innebar ett blandat statligt och kommunalt ansvar, bland annat gällande skolans finansiering. Kritik mot oklara ansvarsförhållanden utgjorde ett av motiven för kommunaliseringen. En "återställare" till den situation som rådde under det sena 1980-talet skulle således återskapa de oklara ansvarsförhållanden som då rådde.

Under 1980-talet betraktades alltså skolan som statlig, trots att kommunerna skötte mycket av den dagliga driften av skolan. Denna konstruktion förutsatte en omfattande detaljreglering av ett slag som få vill ha tillbaka. Skolan ansågs statlig trots att den bedrevs av kommunerna, i och med att de kommunala politiker och tjänstemän som skötte skolan likväl som rektorer och lärare var hårt bundna av statliga regler. En rimlig tolkning av innebörden av ett eventuellt kommande "förstatligande" av skolan är därför att staten tar ett sammanhållet verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar för skolan samt arbetsgivaransvar för lärarna. Med andra ord kan förväntas att ett eventuellt förstatligande skulle innebära ett större statligt ansvar än vad som gällde tiden närmast före skolans kommunalisering 1991. En öppen fråga är dock i vilken utsträckning en eventuell kommande statlig skolorganisation ska avgränsas mot det kommunala ansvaret exempelvis gällande ansvaret för förskola, skollokaler, skolskjutsar och skolmat.

I en modern statlig skola skulle arbetsgivaransvaret bli mera samlat och därmed tydligare. I dag har staten och kommunerna i flera avseenden ett blandat ansvar. Staten har exempelvis i allt

större utsträckning påtagit sig ansvar inom det arbetsgivarområde, där även kommuner och andra huvudmän har ett ansvar. Inrättandet av karriärtjänster med särskilda statliga medel samt statliga satsningar på fortbildning för lärare och utbildning av rektorer är exempel på detta. Å andra sidan kommer staten ändå med nödvändighet att uppträda i olika skepnader och staten som nationell aktör i skolsystemet blir skild från staten som lokal aktör och huvudman för enskilda skolor. Därmed aktualiseras en annan typ av gränsdragningsproblem vad gäller ansvaret för skolan och elevernas studieresultat. Dessutom kommer den dubbelhet i ansvarsfördelningen för skolan som följer av att staten via skolförfattningar reglerar uppgifter både för huvudmannen och lärare och rektorer med nödvändighet att bestå även för den händelse staten skulle ta ett mera samlat ansvar för skolan.

Det är svårt att överblicka i vilken utsträckning de profiler med olika inriktningar som i dag finns på olika kommunala skolor på kortare eller längre sikt skulle påverkas om skolan förstatligades. Skulle ett statligt huvudmannaskap innebära större enhetlighet mellan de skolor som inte är fristående, eller skulle en bibehållen autonomi på skolnivå eller lokal statlig nivå borga för fortsatt profilering av skolor?

För de fristående skolorna skulle ett eventuellt framtida statligt huvudmannaskap sannolikt betyda mindre utöver att skolpengen skulle bestämmas av staten och inte som nu av varje enskild kommun. En skillnad skulle dock kunna bli att den insynsrätt som kommunerna i dag har över friskolorna skulle komma att påverkas. Kommunerna utövar i dag denna insynsrätt på olika sätt och med olika ambitionsnivå. En annan skillnad jämfört med i dag kan bli i vilken utsträckning och på vilket sätt de fristående skolorna kommer att omfattas av lokala uppföljningssystem och lokala aktiviteter för skolutveckling. Även här finns i dag skillnader kommunerna emellan. Ett framtida statligt huvudmannaskap skulle möjligen medföra en enhetlig modell för samverkan med fristående skolor.

### 6.16.2 Fördelar med ett kommunalt huvudmannaskap för skolan

På ett generellt plan kan noteras att kommunal självstyrelse innebär att beslutsfattandet sker nära medborgarna, vilket stärker legitimiteten hos det politiska systemet. Det förutsätter dock att medborgarna finner ett engagemang meningsfullt, det vill säga att de uppgifter som kommunen anförtros går att påverka samt är av en reell och uppenbar betydelse för medborgarna. Hög legitimitet förutsätter även att systemet ”levererar” – det vill säga att medborgarna är nöjda med de tjänster som erbjuds. Vidare brukar man framhålla att decentralisering ger större möjlighet till flexibla lösningar, pluralism i betydelsen att en verksamhet kan förnyas utan att en ensam aktör står för förändringen samt möjligheten till variation och anpassning efter olika demografiska, geografiska eller arbetsmarknads-politiska förutsättningar. Den närmare relation mellan beslutsfattarna och väljarna som ett kommunalt ansvarstagande implicerar kan även underlätta ansvarsutkrävandet. Med ett kommunalt ansvarstagande för en viss fråga underlättas kommunikationen mellan väljaren och de folkvalda genom att avståndet dem emellan minskar. Det är större sannolikhet att väljaren känner eller känner till de valda representanterna när dessa finns på lokal nivå.

En fördel med kommunalt huvudmannaskap är även att samarbetet med andra kommunala förvaltningar av betydelse för skoluppdragets utförande underlättas. Skolan är exempelvis beroende av verksamhet inom områden som förskola, fritid, socialtjänst, samhällsplanering med flera områden. Ett aktivt lokalt ledarskap i skolan är vidare av värde för möjligheten att profilera skolans verksamhet efter lokala opinioner. Variationer i sättet att sköta skoluppdraget kan med andra ord från demokratisk synpunkt ses som en fördel med den kommunala skolan. Den som i stället värderar likhet eller enhetlighet högre kommer förstås att anse att variationerna i nämnda avseenden i stället är en nackdel.

### 6.16.3 Nackdelar med kommunalt huvudmannaskap för skolan

Det finns också otvetydiga nackdelar med ett kommunalt huvudmannaskap. Sett ur den centrala statsmaktens perspektiv är en skola med statligt huvudmannaskap ur flera aspekter lättare att styra. En

modern skola med statligt huvudmannaskap skulle visserligen kräva en regional eller lokal statlig organisation, som i sin tur behöver en viss självständighet från regeringen eller de centrala skolmyndigheterna – den gamla statliga regelstyrningen betackar vi oss alltså för. Men det är givetvis lättare för staten att styra en underliggande statlig myndighet eller ett lokalkontor inom en statlig myndighet än att styra kommuner.

Kommuner är visserligen givetvis skyldiga att följa statliga direktiv av olika slag, men kommuner har även ett egen politisk legitimitet som utgår från kommunalvalen, och därför ett självstyre som naturligen försvagar statens styrförmåga. Det finns också konkreta exempel på vad som kan tolkas som bristande hörsamhet gentemot staten från kommuner (och andra huvudmän). Det finns exempelvis kommuner som valt att avstå från att inrätta karriärtjänster eller inte sökt hela det belopp som finns till förfogande för dessa tjänster. I många fall betalas lönen till dem som anställts på karriärtjänsterna dessutom ut som ett lönetillägg trots att avsikten är att tjänsterna ska vara permanenta. Kommunerna har även kritiserats för att inte erbjuda introduktionsår med handledning till alla nyexaminerade lärare. Samtidigt ska sägas att en del av dessa problem kan vara av övergående natur – reformerna är relativt nya och det kan vara naturligt att det tar viss tid att få dem på plats. I sammanhanget kan även erinras om att Skolverket påvisat att skolan i vissa kommuner lider av ”målträngsel”, som följer av att kommunen vid sidan av de nationella målen beslutat egna mål för skolan.

En nackdel med det kommunala huvudmannaskapet kan också vara att kommunerna ansvarar för ett stort antal varierande uppgifter. Kommunen har således inte möjlighet att ensidigt koncentrera sig på skoluppdraget. Särskilt i mindre kommuner är det uppenbart att de politiska och administrativa ledningsresurserna är splittrade. En förvaltningschef i en mindre kommun kan till exempel vid sidan av skolområdet ansvara för flera andra områden. En återkommande kritik från Skolverket och Skolinspektionen är att många kommunala huvudmän inte fokuserar på skolans resultat; på att ha höga förväntningar på varje elev och på att ge varje elev individuellt anpassade insatser till stöd och hjälp för lärande och utveckling. Vi kan bara spekulera i om det är lättare att uppnå fokus på resultat i en organisation som enbart har till uppgift att driva skolor. Å andra sidan ska sägas att staten riktat kritik för bristande fokus på resultat även mot ett antal fristående skolor

trots att dessa inte nödvändigtvis kännetecknas av ”diversehandel” på samma sätt som kommunerna.

Skillnaderna mellan kommuner vad gäller studieresultat är jämförelsevis små men dock inte försumbara, när hänsyn tagits till skillnader i elevernas bakgrund. Det finns dessutom ett antal kommuner som fler år i rad uppvisar svaga studieresultat, även när hänsyn tas till föräldrarnas utbildningsbakgrund eller till att eleverna är födda utomlands. Vissa kommuner synes ha särskilt svårt att klara skoluppdraget. Säker kunskap om vad orsaken kan vara finns inte i dagsläget. I sammanhanget är det intressant att liksom Skolverket konstatera, att små kommuner och små fristående huvudmän är underrepresenterade i deltagande av nationell skolutveckling. Det finns dock inget underlag som säger att det finns ett samband mellan lågt deltagande i nationell skolutveckling och svaga studieresultat och heller inget som säger att studieresultaten generellt skulle vara sämre i små kommuner. Det ska även tilläggas att regionala och lokala kvalitetsskillnader i olika sammanhang även har uppmärksammats i statlig verksamhet som bedrivs med geografisk spridning och lokal representation. Ett statligt huvudmannaskap för skolväsendet är alltså ingen absolut garant för en jämn kvalitet. När skillnader i studieresultat mellan kommuner diskuteras, är det dock viktigt att hålla i minnet att de stora skillnaderna inte är mellan kommuner, utan i stället mellan skolor och mellan skolklasser på en och samma skolor.

Ett problem är att många kommuner som har större behov av kompensatoriska insatser till skolan har förhållandevis svag skattekraft eller av andra skäl relativt sett svag ekonomi. Det finns dock ett omfattande system för kommunalekonomisk utjämning mellan kommunerna. Syftet med detta system är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Utjämningen av kommunernas förutsättningar är långtgående men dock inte fullständig.

Det betyder att staten i praktiken accepterar en viss skillnad mellan kommunerna vad gäller ekonomiska förutsättningar att finansiera den kommunala verksamheten, däribland skolan. Detta synes vara en nackdel med ett kommunalt huvudmannaskap för skolan. Statskontoret har i en analys gjord på uppdrag av denna utredning funnit ett visst om än begränsat samband mellan utvecklingen av kommunernas skattekraft och storleken på de resurser

som kommunerna avsätter till skolan. Med ett statligt huvudmannaskap kan således skolan finansieras utan att de skillnader i ekonomiska förutsättningar som följer av att kommunerna är autonoma med var för sig skilda ekonomier tillåts påverka skolornas ekonomi. Å andra sidan är det uppenbart att staten skulle få svårt att ta fram ett system för finansiering och fördelning av medel till skolan som alla parter skulle uppleva som legitimt och rättvist, eftersom förutsättningarna mellan kommunerna är väldigt olika på ett sätt som är svårt att fånga upp i statistiska beräkningsmodeller. Skolverket har visat att kommunernas fördelning av resurser utifrån skolornas socioekonomiska förutsättningar är liten, i förhållande till de kraftfulla insatser som Skolverket menar behövs för att förstärka likvärdigheten i skolan. Verket framhåller dock även att det finns betydande lokala variationer i förutsättningarna för skolverksamheten som motiverar kostnadsskillnader. Skolverket kan inte ange närmare hur en optimal fördelning efter socioekonomiska eller andra behov i landets samtliga kommuner bör se ut. Skolverket kan förstås heller inte ange var kommunerna ska hämta de medel som krävs. Skolverket understryker för övrigt att det inte finns något enkelt och entydigt samband mellan resurser och goda studieresultat. Regeringen har aviserat en avsikt att besluta om en proposition med ett förtydligande i skollagen om att kommunerna ska fördela resurser utifrån elevernas förutsättningar och behov.

Ett särskilt problem är att med en kommunal skola måste huvudmannen ta hänsyn till den lokala politiska opinionen. Resurser till skolan är begränsade och en fördelning efter socioekonomiska grunder handlar i praktiken inte sällan om en omfördelning inom kommunens skolbudget. Vid varje omfördelning finns vinnare och förlorare och det finns en viss gräns för hur stor omfördelning mellan skolor i olika bostadsområden inom kommunen som det är politiskt möjligt för den politiska ledningen att genomdriva. Detta kan ses som en nackdel med det kommunala huvudmannskapet.

Det generella statsbidragssystem som infördes 1993 gav kommunerna stor frihet att disponera resurser mellan olika verksamhetsområden. Statskontorets analys på uppdrag av denna utredning påvisar dock att skillnaderna i resursatsning mellan kommunerna totalt sett är stabila över tid eller till och med något mindre nu än vad som var fallet före kommunaliseringen. Statskontorets analys ger dock inte svar på om enskilda kommuner ändrat resursfördelningen eller om resursfördelningen har anpassats efter förändrade behov.

En förutsättning för att ett kommunalt huvudmannaskap för skolan ska fungera väl är att staten och kommunerna har ett sammanfallande intresse vad gäller elevernas skolutbildning. Det kan tyckas självklart att såväl staten som kommunerna har ett intresse av en god utbildning för alla elever och för att varje elev ska få utvecklas efter sina intressen och förutsättningar. Vid närmare eftertanke kan dock, åtminstone teoretiskt, finnas skillnader i vissa avseenden. Man kan exempelvis tänka sig att beslutsfattare eller anställda i en kommun saknar statens övergripande intresse av utbildning som motor för tillväxt och välbefinnande i landet. Detta skulle till exempel kunna komma till uttryck i att den politiska ledningen för skolan i en kommun, eller rektorer eller lärare i denna kommun, kanske omedvetet, inte i tillräcklig utsträckning uppmuntrar elever med intressen för teoretiska studier att välja högskoleförberedande gymnasieprogram, om detta innebär att eleven lämnar kommunen för vidare studier på ett lärosäte i en annan och större kommun. Ekonomer talar om att "externaliteter" föreligger om en ekonomisk transaktion (i detta fall kommunernas agerande) på detta sätt påverkar nyttan för tredje part.

#### 6.16.4 Ansvarsutkrävande i blandade system

Skolan har aldrig varit och kommer måhända aldrig att bli renodlat statlig eller renodlat kommunal. Medborgarna har möjlighet att utkräva ansvar för skolan i såväl riksdagsvalen som kommunalvalen. Efter införandet av möjligheten att välja skola kommer därtill en tredje möjlighet till ansvarsutkrävande, nämligen att föräldrarna helt enkelt kan välja bort skolor, som anses dåliga.<sup>1</sup> Skolan är därför ett exempel på vad man brukar kalla ett "blandat system", där det är svårare att utkräva ansvar än i system med bara en enda maktbärare.

Förutsättningen för ansvarsutkrävande i blandade system är att de granskade politikerna verkligen har makt över den fråga som diskuteras. Har man inte det, är man heller inte ansvarig. Eventuella misstag kan ha gjorts av någon annan – av exempelvis samarbetspartners eller andra instanser i det politiska systemet. Denna osäkerhet om vem som är skyldig öppnar en möjlighet för politikerna att

<sup>1</sup> Man kan diskutera om det är rätt att tala om "ansvarsutkrävande" i detta fall. Snarast är det en marknadsprincip att dåliga skolor väljs bort av eleverna/lärarna, precis som Europa valdes bort av utvandrarerna till Amerika på 1800-talet. Se min utredning om begreppet "exit" i Leif Lewin: *The Year Global Democracy Will Be Realized*. Amherst, New York 2012, s. 117–127.



undfly ansvar för olyckliga beslut. ”Det är inte mitt fel utan någon annans!” har blivit en vanlig politisk retorik. ”Det där är inte kommunens ansvar utan statens” kan man få höra (eller omvänt). Efter en berömd artikel av Kent Weaver i mitten av åttiotalet har ett helt forskningsområde växt upp om ”The Politics of Blame Avoidance”<sup>2</sup>; på svenska brukar jag tala om ”konsten att skylla ifrån sig”<sup>3</sup>. Att medborgarna ofta inte vet vem de ska ställa till svars för en viss politik är ett av den moderna demokratins största problem.<sup>4</sup>

Staten har kommit tillbaka i skolans värld. Vore det kanske då logiskt att denna rörelse fullföljdes och skolan åter blev statlig, så att ansvarsförhållandena blev klarare? I så fall måste man noggrant specificera vilka delar det är av skolverksamheten som ska återföras till staten. Som framgått bör ett eventuellt framtida statligt huvudmannskap för skolan så långt möjligt innebära ett samlat statligt ansvarstagande med stöd av en utbyggd regional eller lokal statlig förvaltning – blandade ansvars- och finansieringsförhållanden bör så långt möjligt undvikas. Dock kan ju en sådan reform bara gälla de kommunala skolorna. De fristående skolorna ägs av enskilda och kommer, såvitt jag förstår, också fortsättningsvis att vara arbetsgivare för sina lärare.

Ett förstatligande förordas som bekant bland andra av Folkpartiet, Vänsterpartiet, Sverigedemokraterna och Lärarnas Riksförbund (LR). Några ledande folkpartister uttrycker sig på följande sätt:

Sverige [har] sedan 90-talets början fått ett statligt-kommunalt dubbelt ledarskap och ansvar för skolans kunskapsuppdrag, vilket skapar stora problem. Frågan ’Vem är ansvarig?’ bör ju kunna ställas och besvaras i vilken verksamhet som helst. Men när det gäller skolan kan

<sup>2</sup> Kent Weaver: ”The Politics of Blame Avoidance”, *Journal of Public Policy* 6 1986, 371–398.

<sup>3</sup> Till exempel Leif Lewin: ”Om konsten att skylla ifrån sig”, *Svenska Dagbladet* Samtider den 4 mars 2000.

<sup>4</sup> Leif Lewin: *Democratic Accountability. Why choice in politics is both possible and necessary*. Cambridge: Harvard University Press 2007. I min bok går jag igenom ett antal argument, som politikerna brukar använda sig av när de skyller ifrån sig – som att historien är förutbestämd, att makt och våld är det som ytterst avgör, att världsmarknaden härskar, att misstagen är samarbetspartnerns fel, att byråkratin bestämmer, att det inträffat oförutsedda konsekvenser etc. I den offentliga debatten tas numera konsten att skylla ifrån sig i allmänhet för given – till exempel Hans Bergström: ”Presidenten som skyller på andra”, *Dagens Nyheter* 3 november 2011 (”Obama tillgriper därför det knep som kallas ’blame avoiding’ och som inte är okänt i amerikansk politik”) eller Gunnar Hökmark: ”Fel att skylla krisen på det öppna Europa”, Debatt svt.se 6 december 2011 (enligt Hökmark var det fel av president Sarkozy att skylla skuldkrisen på globaliseringen, när orsaken var medlemsländernas lättsinniga ekonomiska politik). Endast Göran Rosenberg ställer sig oförstående, när han à propos de argument jag räknar upp utbrister: ”I varje fall har jag aldrig hört något av dem åberopas av någon politiker i syfte att undfly demokratiskt ansvar.” Göran Rosenberg: ”Demokratins Don Quijote”, *Dagens Nyheter* 28 april 2007.

staten enkelt skylla på kommunerna, medan kommunerna kan hävda att det beror på felaktig statlig styrning. När ventilationen är bristfällig kan ansvar alltid utkrävas, men när resultaten sjunker i två årtionden i skolväsendet är det omöjligt att reda ut och skapa någon bredare enighet [om] var ansvaret ligger.

Även Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är starkt kritisk i sitt yttrande i skollagskommittén över dagens otydliga styrmodell och beskriver den som ett 'dubbelkommando'. Deras slutsats är dock den motsatta mot Folkpartiets, de tycker att staten ska lämna över mycket mer styrning till kommunerna.<sup>5</sup>

Tankegången fullföljdes i en artikel i Aftonbladet av folkpartiledaren och LR:s ordförande:

Kommunernas fortsatta huvudmannaskap och finansieringsansvar för skolan [har] bidragit till ett olyckligt dubbelkommando. Ledarskapet, och därmed möjligheten att utkräva ansvar, blir ytterst otydligt. Det måste framstå klart och tydligt vem som ansvarar för att höja elevernas resultat i skolan.<sup>6</sup>

Genom ett förstatligande skulle vi alltså komma bort från "dubbelkommandot", men då ska vi komma ihåg att det var precis på samma sätt, fast tvärtom, som argumenten gick vid kommunaliseringen: genom en kommunalisering skulle man komma bort från dubbelkommandot.

Onekligen skulle medborgarna veta bättre vem de ytterst ska ställa till svars, om staten återtog ansvaret för undervisningen och studieresultaten – det är kanske den främsta fördelen med ett statligt huvudmannaskap för skolan. Om skolan i denna mening åter blev statlig, skulle förhållandet mellan medborgarna och de styrande bli tydligare. Staten är mera närvarande i en kommunal skola än kommunen i en statlig. Ett sådant större medborgarinflytande via riksdagsval måste naturligtvis vägas mot andra värden, som kan tala emot ett återförstatligande av skolan.

Med professionell autonomi följer också professionellt ansvar. Lärarnas anspråk på professionell autonomi missuppfattas ibland; det är ju inte fråga om att de professionella eller semiprofessionella skulle vara fredade för kritik. Tvärtom. En levande kritik är själva livsluften för en profession. I ett tidigare kapitel skrev jag att det finns två källor till legitimitet: den politiska makten och den obero-

<sup>5</sup> Jan Björklund, Helene Odenljung och Torkild Strandberg: "Vi vill att staten återtar ansvaret för skolväsendet", *Dagens Nyheter* 20 oktober 2009.

<sup>6</sup> Jan Björklund och Metta Fjellkner: "Staten måste ta över ansvaret för skolan", *Aftonbladet* 14 maj 2013.

ende kunskapen. Ansvarsutkrävande inom den förra sfären sker genom möjligheten att avsätta dem som förlorat förtroendet (accountability). Inom den senare sfären är idealet att de professionella är ansvariga genom att de *inte* kan avsättas. Genom att de inte behöver frukta att förlora jobbet förutsätts de stå emot sakligt undermåliga önskemål. I stället måste de svara på kritik inför sitt ämne och sina kolleger (responsibility).<sup>7</sup>

Frihet från vad, frihet från vem? Det är den fråga som inställer sig, när man talar om behovet av en professionell autonomi för lärarna. Betyder detta begrepp att lärarna ska vara i fred från politikerna eller i fred från rektor och kollegerna? Svaret är, vad gäller undervisningens uppläggning och genomförande, i fred från de förstnämnda. I förhållande till kollegerna föreligger det däremot snarast en skyldighet att diskutera och samarbeta med dem. Med andra ord föreskriver teorin om professionell autonomi paradoxalt nog just den ordning som politikerna alltid velat se men som många lärare länge värjde sig emot. För att få tillstånd det goda professionella samtalet krävs ett pedagogiskt ledarskap, naturligen utövat av rektor, som skapar de praktiska förutsättningarna för detta.

#### 6.16.5 En avslutande kommentar till frågan om skolans framtida huvudmannaskap

Kommunaliseringen försämrade studieresultaten och likvärdigheten. Kommunaliseringen försämrade även lärarnas status. Kommunaliseringen medförde att rektorer och lärare fick utökade arbetsuppgifter. Kommunaliseringen har försvårat lärarnas förutsättningar att bedriva en god undervisning.

Kommunaliseringen var alltså till stor nackdel för skolan. Betyder detta att skolan bör återförstatligas? En hel del av de problem som följde av kommunaliseringen är att beteckna som implementeringsproblem i vidare mening. Det var i första hand statliga beslut som var upphovet till dessa problem. Till saken hör att decentraliseringen till följd av statliga beslut som fattades åren som närmast följde efter kommunaliseringen blev mycket mer långtgående än vad som var tänkt när skolan kommunaliserades. Därtill kom att

<sup>7</sup> Sverker Gustavsson: "Delegation eller blandad författning?" i *Allmänt och enskilt – offentlig rätt i omvandling. Festskrift till Lena Marcusson*, red. Thomas Bull, Olle Lundin och Elisabeth Rynning. Uppsala: Justus Förlag 2013. Lärarna är naturligtvis ansvariga även gentemot arbetsgivare, föräldrar och andra uppdragsgivare men det speciella med professionella yrkesgrupper är att de har förtroende att själva avgöra på vilket sätt arbetet ska utföras.

friskolereformen och de nya möjligheterna att välja skola skapade en konkurrens mellan skolor som delvis förändrade förutsättningarna för kommunerna och även för den statliga styrningen. Valfrihetsreformerna har lett till en ökad segregation mellan skolor och har därmed försvårat kommunernas likvärdighetsuppdrag.

Under senare år har staten genomfört en rad reformer för att lösa de problem, som uppstod i spåren av kommunaliseringen. Viktiga reformer av skollag, läroplaner och betygssystem trädde emellertid i kraft först 2011 och vi kan därför inte veta de framtida effekterna på studieresultaten av dessa omfattande förändringar. Det kan inte uteslutas att vi kommer att se resultatförbättringar i kommande mätningar. Ytterligare åtgärder är aviserade eller under införande. Exempelvis utbildas en stor andel av alla matematiklärare inom ramen för det så kallade matematiklyftet. Det nya systemet för lärarlegitimation träder i kraft 2014.

Resultaten från den senaste PISA-undersökningen är alarmrande för svensk skola. Men vi ska alltså samtidigt hålla i minnet att det ännu är för tidigt att avläsa effekterna av de allra senaste årens reformer. De elever som deltog i PISA-undersökningen har gått i en skola i förändring, som bara påverkats av de tidigaste av den nuvarande regeringens reformer. Är problemen med den kommunaliserade skolan kanske lösta när alla reformer från senare år fått värka ut? Så är det med all sannolikhet inte, men förbättringar kan förhoppningsvis komma att noteras i kommande internationella kunskapsmätningar. Historiskt sett har reformer tenderat att innebära merarbete för lärarna. Det är av yttersta vikt att fortsatta reformer av skolan sker med respekt för lärarprofessionen och på ett sådant sätt att lärarnas förutsättningar att bedriva en god undervisning förbättras.

Kommunaliseringen av skolan blev ett misslyckande. På senare år har staten med energiska åtgärder kommit tillbaka för att rätta till problemen, med bibehållen ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna. Huruvida staten även ska återta huvudmannaskapet för den svenska skolan är emellertid en fråga, som det inte ingår i mitt uppdrag att uttala mig om. Det är dock uppenbart att en återgång till de ansvarsförhållanden och den centraliserade regelstyrning som var rådande före kommunaliseringen inte är ett alternativ. Men i skolans värld får staten oavsett huvudmannaskapet inte abdikera från sitt ansvar.

# Referenslista

- Aho, Erkki, Kari Pitkänen och Pasi Sahlberg: "Policy Development and Reform Principles of Basic and Secondary Education in Finland since 1968", *Education Working Paper Series of the World Bank* 2, 2006.
- Arbetsmiljöverket: *Rektorers arbetsmiljö. En tillsynsinsats genomförd av Arbetsmiljöverket (AV), distriktet i Göteborg under 2009 och 2010, ISG 2011/100102*, 2011.
- Arfwedson, Anders: "Britt i regeringen" i *Moderat föregångare, inspiratör och förebild. Britt Mogård till minne*, red. Ann-Cathrine Haglund, Ingrid Erneman och Ann-Marie Pettersson. Stockholm: Sällskapet för Moderata Kvinnors Historia 2012.
- Axelrod, Robert: *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books 1984.
- Baxter, Jacqueline: "What counts as success in inspection in England: Shifting criteria?", paper presenterat vid *European Conference for Educational Research, Network 23 Symposium 'Governing by inspection': national developments*, Cadiz, Spanien 2012.
- Bekendtgørelse af lov om folkeskolen, LBK nr 593 af 24/06/2009.
- Berg, Gunnar m.fl.: *Skolans kommunalisering och de professionellas frirum*. Bilaga 3 till förevarande utredning. 2014.
- Berggren, Lennart, Peder Claesson och Bertil Ydén: *Svensk lärarfortbildning 1961–1982: minnen och reflektioner*. Linköping: Ekonomitryckarna 1994.
- Bergström, Hans: "Presidenten som skyller på andra", *Dagens Nyheter* 2011-11-03.

- Bertilsson, Emil, Mikael Börjesson och Donald Broady: *Männen flyr fältet. Könsmönster i rekryteringen till svenska lärarutbildningar 1977–2007. Redovisning av ett uppdrag för Högskoleverket. Rapporter från Forskningsgruppen för utbildnings- och kultursociologi*, Nr 47: 2009.
- Björklund, Anders m.fl: *Välfärdspolitiska rådets rapport 2003*, 2003.
- Björklund, Jan, Helene Odenljung och Torkild Strandberg: ”Vi vill att staten återtar ansvaret för skolväsendet”, *Dagens Nyheter* 2009-10-20.
- Björklund, Jan och Metta Fjelkner: ”Staten måste ta över ansvaret för skolan”, *Aftonbladet* 2013-05-14.
- Björngren Cuadra, Carin och Ola Fransson, red.: *Tillit och förtroende. Ständiga utmaningar för professionella*. Malmö: Gleerups 2012.
- Blidberg, Kersti, Eva Haldén och Erik Wallin: *Hur styr vi mot en bra skola? Om skola och kommun i samverkan*. Skolverket 1999.
- Brady, Henry E. och David Collier: *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield 2004.
- Brodin, Gösta: ”Skolan har blivit en skyddad verkstad”, *Expressen* 1982-12-13.
- Bromander, Karin: ”69 000 danska lärare utestängda från jobbet i en månad”, *TCO-tidningen* 2013-04-23.
- Bullock, John G., Donald P. Green och Shang E. Ha: ”Yes, But What’s the Mechanism? (Don’t Expect an Easy Answer)”, *Journal of Personality and Social Psychology* 98, 4, 2010.
- Burrage, Michael och Rolf Torstendahl: ”Professions in theory and history: Rethinking the study of the professions” i *The formation of professions. Knowledge, state and strategy*, red. Michael Burrage och Rolf Torstendahl. London: Sage 1990.
- Böhlmark, Anders och Helena Holmlund: *20 år med förändringar i skolan: Vad har hänt med likvärdigheten?* Stockholm: SNS Förlag 2011.
- Campbell, Richard och Lanning Sowden, red.: *Paradoxes of Rationality*. Vancouver: University of British Columbia Press 1985.

- Carlgren, Ingrid: "Lärarna i kunskapssamhället",  
www.lararnashistoria.se 2013-01-15.
- Carlgren, Ingrid: "Kontroll till döds", *Skola och samhälle*, 2010-03-06.
- Carlgren, Ingrid: "Trivialskolan", *Skola och samhälle*, 2010-02-04.
- Carlgren, Ingrid: "Den felande länken – om frånvaron och behovet av 'klinisk' utbildningsvetenskaplig forskning", *Pedagogisk forskning* 15, 4, 2010.
- Carlgren, Ingrid: "Progressivismens många ansikten", *Skola och samhälle* 2011-09-05.
- Carlgren, Ingrid och Berit Hörnqvist: *När inget facit finns: om skolutveckling i en decentraliserad skola*. Skolverket 1999.
- Danmarks Evalueringsinstitut webbplats, www.eva.dk, 2012-12-10.
- Danmarks regering: "Danmark 2020 Viden > vækst > velstand > valfaerd". Feb 2010.
- Danmarks regering: "Gør en god skole bedre – et fagligt løft af folkeskolen". December 2012.
- Departementsserien: *Tid för undervisning – lärarens arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner*, Ds 2013:23.
- Dir. 1999:15. *Översyn av skollagen, m.m.*
- Dir. 2008:28 *Utveckling av vissa myndigheter på utbildningsområdet m.m.*
- Dir. 1985:36. *Utredning om maktfördelning och demokrati i Sverige.*
- Du&jobbet*: "Lärare har yrket där arbetsbördan ökat mest"  
www.duochjobbet.se, 2013-01-24.
- Education, Audiovisual & Culture Executive Agency: *Organisation of the educational system in Finland 2009/2010*. EU kommissionen, EACEA 2010.
- Ekholm, Mats: "Samverkan i styrningen", *Vägval i skolans historia*, tidskrift från Föreningen för svensk undervisningshistoria, årgång 5, 1–2, 2005.
- Ekholm, Mats: "Skolledarskapet genom tiderna" i kommande bok 2014.

- Ekholm, Mats, Erik Groth och Kerstin Lindvall: *Skolledare i Sverige – varför slutar de och vilka tillsätts?* Karlstads universitet 2009.
- Ekonomistyrningsverket: *Skolverkets utbildningsinspektion – ger den några effekter? Effektvärdering genomförd på uppdrag av Skolverket*, januari 2006.
- Ekonomistyrningsverket: *Uppföljning av Skolverkets insatser för en likvärdig betygssättning*, dnr 79-797/2006, 2007.
- Europeiska unionens råd. 6365/02. Bryssel 2002-02-20.
- Evetts, Julia: "Short Note: The Sociology of Professional Groups: New Directions", *Current Sociology* 54, 1, 2006.
- Evetts, Julia: "A new professionalism? Challenges and opportunities", *Current Sociology* 59, 4, 2006.
- Finansutskottets betänkande 1987/88:FiU30.
- Finansutskottets betänkande 1991/92:FiU29.
- Finska Utbildningsstyrelsen, studiebesök 2013-02-27.
- Fredriksson, Peter, Hessel Oosterbeek och Björn Öckert: *Långsiktiga effekter av mindre klasser*. IFAU Rapport 2012:5.
- Friedson, Eliot: *Professionalism. The Third Logic*. Chicago: University of Chicago Press 2001.
- Frostenson, Magnus: "Lärarnas avprofessionalisering och autonomins mångtydighet". *Nordiske Organisationsstudier*, 14 (2), 2012.
- Frykskog, Lennart: "Danska regeringen sätter stopp för lärarkonflikten", *TCO-tidningen* 2013-04-26.
- Fylkesmannen webbplats [www.fylkesmannen.no](http://www.fylkesmannen.no), 2012-12-10.
- Fynhistorie webbplats: "Det offentlige krav til indholdet af den private børneundervisning 1814 til 2001", [www.fynhistorie.dk/node/1619](http://www.fynhistorie.dk/node/1619), 2014-01-14.
- Förordning 1997:702 om kvalitetsredovisning inom skolväsendet.
- Förordning 2001:649 om ändring av förordningen om kvalitetsredovisning 1997:702.
- Förordning 2011:555 med instruktion för Statens skolverk.



Förordning 2013:70 om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

Första kammarsprotokoll FK 1956:2.

Gustavsson, Sverker: "Delegation eller blandad författning?" i *Allmänt och enskilt – offentlig rätt i omvandling. Festskrift till Lena Marcusson*, red. Thomas Bull, Olle Lundin och Elisabeth Rynning. Uppsala: Justus Förlag 2013.

Gymnasieförordningen 2010:2039.

Habermas, Jürgen: *The Theory of Communicative Action* volym I–II. London: Heineman 1984.

Hansson, Johan, Elizabeth Neu Morén och Teresia Stråberg: *New Public Management på operativ nivå. Om chefskapets förutsättningar i den kommunala praktiken*. Institutet för Personal- & Företagsutveckling 2011.

Hardin, Garrett: "Tragedy of the Commons", *Science* volym 162, 1968.

Hattie, John A. C.: *Visible Learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. New York: Routledge 2009.

Heckman, James J. och Jeffrey A. Smith: "Assessing the Case for Social Experiments", *Journal of Economic Perspectives* 9, 2, 1995.

Hjelm Wallén, Lena. "Allsidigt sammansatta klasser fortfarande skolans utgångspunkt", i *Grundskolan 50 år. Från folkskola till folkets skola*, red. Christer Isaksson. Stockholm: Ekerlids förlag 2012.

Hjorth, Sonja: *Statens kaka. Om nedläggningen av Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna*. Årsböcker i svensk undervisningshistoria, 199. Uppsala: Föreningen för svensk undervisningshistoria 2006.

Holm, Sören, ombudsman Lärarförbundet, mailväxling 2013-06-25, 2013-09-24.

Håkansson, Jan och Daniel Sundberg: *Utmärkt undervisning. Framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning*. Stockholm: Natur & Kultur 2012.

Högskoleverkets webbplats: Universitets- och högskolerådets ordbok [www.hsv.se](http://www.hsv.se), 2013-11-01.

- Hökmark, Gunnar: "Fel att skylla krisen på det öppna Europa", *Debatt svt.se* 2011-12-06.
- IFAU, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering: *Hur lärares förmågor påverkar elevernas studieresultat, rapport 2008:25*, 2008.
- IFAU: *Rektors betydelse för skola, elever och lärare, rapport 2012:15*. 2012.
- Imai, Kosuke, Luke Keele, Dustin Tingley och Teppei Yamamoto: "Unpacking the Black Box of Causality: Learning about Casual Mechanisms from Experimental and Observational Studies", *American Political Science Review* 105, 4, 2011.
- Instruktion för Statens skolverk 1991:1121.
- Isaksson, Christer, red.: *Kommunaliseringen av skolan. Vem vann – egentligen?* Stockholm: Ekerlids förlag 2011.
- Isaksson, Christer, red.: *Grundskolan 50 år – Från folkskola till folkets skola*. Stockholm: Ekerlids förlag 2012.
- Jacobsson, Bengt, Jenny Svensson och Klara Tomson: *Rektorer på skolbänken. Några observationer halvvägs in i en studie*. Södertörns högskola 2013.
- Jansson, Bo, Lena Nitz och Marie Wedin: "Våra yrken har kidnappats av ekonomernas modeller", *Dagens Nyheter* 2013-06-24.
- Jarl, Maria: *Skolan och det kommunala huvudmannskapet*. Malmö: Gleerups 2012.
- Johansson, Olof: "Skolchefens funktion och ställning" i *Struktur, kultur, ledarskap. Förutsättningar för framgångsrika skolor*, red. Jonas Höög och Olof Johansson. Lund: Studentlitteratur 2011.
- Johansson, Olof och Elisabet Nihlfors: *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan*. Stockholm: SNS Förlag 2013.
- King, Gary, Robert O. Keohane och Sidney Verba: *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press 1994.
- Kommunalt tjänste- och arbetskollektivavtal för undervisningspersonal (UKTA).

- Konstitutionsutskottets betänkande 1990/91:KU38.
- Kunnskapsdepartementet webbplats,  
www.regjeringen.no/nb/dep/kd, 2012-12-10.
- Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen webbplats, www.ktst.dk, 2012-12-10.
- Lag om grundläggande utbildning 852/1998.
- Landstingförbundet, Svenska kommunförbundet, Sveriges Civilingenjörskommunikationsförbund och Lärarnas Riksförbund: Överenskommelse om löne- och anställningsvillkor för lärare, skolledare och syofunktionärer. Underbilaga 1 till bilaga 1, övergångsbestämmelser till allmänna bestämmelser (AB 89), 1990.
- Larsson, Hans Albin: *Mot bättre vetande. En svensk skolhistoria*. Stockholm: SNS Förlag 2011.
- Larsson, Hans Albin: "Skolpolitiken" i *Vad staten vill: mål och ambitioner i svensk politik*, red. Daniel Tarschys och Marja Lemne. Möklinta: Gidlund 2013.
- Leithwood, Kenneth, Karen Seashore Louis, Stephen Anderson och Kyla Wahlstrom: *Review of research: How leadership influences student learning*. The Wallace Foundation 2004.
- Lewin, Leif: *Planhushållningsdebatten*. Stockholm: Almqvist & Wiksell 1967.
- Lewin, Leif: "Om konsten att skylla ifrån sig", *Svenska Dagbladet* 2000-03-04.
- Lewin, Leif: *Ideologi och strategi. Svensk politik under 130 år*. 5 ed. Stockholm: Norstedts 2002.
- Lewin, Leif: *Democratic Accountability. Why choice in politics is both possible and necessary*. Cambridge: Harvard University Press 2007.
- Lewin, Leif: 2119. *The Year Global Democracy Will Be Realized*. Amherst, NY: Cambria Press 2012.
- Lindbom, Anders: *Medborgarskapet i välfärdsstaten. Föräldrainflytande i skandinavisk grundskola*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis 1995.

- Lindensjö, Bo och Ulf P. Lundgren: *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: HLS förlag 2000.
- Lindensjö, Bo och Ulf P. Lundgren: *Utbildningsreformer och politisk styrning*. 6 ed. Stockholm: Stockholms universitets förlag 2012.
- Linné, Agneta: "Lärarytelse i historisk belysning", [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se), 2013-01-16.
- Lundgren, Ulf P.: "Skolans huvudmannaskap och styrning. Den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning", [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se), 2012-12-06.
- Lundahl, Christian: "Ekonomers bristande förståelse för tidigare forskning", *Skola och samhälle*, 2011-05-10.
- Lärarytelsen: *Nya Skolavtalet. Kommentarer och vägledning*, 2001.
- Lärarytelsen: *Föräldrars attityder till skolan 2011*, 2011.
- Lärarytelsen: *Skolledarnas löne- och anställningsvillkor 2011*.
- Lärarytelsen: *Lärarlöner igår, idag och imorgon. Perspektiv på lärarlöner, del 7*, 2011.
- Lärarytelsen: *Undersökning bland rektorer gällande rekrytering av lärare samt kompetensutveckling*, 2012.
- Lärarytelsen: *Låt lärare vara lärare. Perspektiv på arbetsbelastning*, 2013.
- Lärarytelsen webbplats, [www.lararforbundet.se](http://www.lararforbundet.se), 2013-04-08.
- Lärarytelsen och Lärarnas riksförbund: *Avtal 2000 (ÖLA)*.
- Lärarytelsen och Lärarnas riksförbund: Samverkan. Avtal om bildande av Lärarytelsen och Lärarnas Riksförbunds samverkansråd, 1996.
- Lärarytelsen, Lärarnas Riksförbund och Svenska Kommunförbundet: *En satsning till två tusen*, 1996.
- Lärarytelsen och Lärarnas Riksförbunds samverkansråd, Sveriges Kommuner och Landsting, Arbetsgivarförbundet PACTA: *HÖK 10*, bilaga M till AB punkt 6b)2 .
- Lärarnas Riksförbund: *Stoppa kommunaliseringen av skolan!*, 1987.

- Lärarnas Riksförbund: *Hur har lärare och studie- och yrkesvägledare det på jobbet – och hur skulle de vilja ha det? Arbetsmiljöundersökning mars 2002*, 2002.
- Lärarnas Riksförbund: *Kompetensutveckling bland lärare*, 2006.
- Lärarnas Riksförbund: *Låt inte lärarna betala reformerna!*, 2010.
- Lärarnas Riksförbund: *Allt annat än lärare! – 1000 gymnasieelever om sina drömyrken och sina kommande utbildningsval*, 2012.
- Lärarnas Riksförbund: *Individuella löner – kollektivt bakslag. En rapport om lönesättningen av lärare*, 2012.
- Lärarnas Riksförbund: *Läraryrkets attraktionskraft på fallrepet – Vad händer när lönen anpassas till att bara vara en kostnadspost?*, 2012.
- Lärarnas Riksförbunds webbplats, [www.lr.se](http://www.lr.se), 2013-04-08.
- ”Lärarnas samverkansråd”, [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se), 2013-03-21.
- Lärarnas tidning: ”Andelen obehöriga lärare lika stor idag som 2007”, [www.lararnasnyheter.se](http://www.lararnasnyheter.se), 2013-04-03.
- Läroplan för grundskolan Lgr 80.
- Läroplan för det obligatoriska skoväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet Lpo 94.
- Läroplan för de frivilliga skolformerna Lpf 94.
- Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011.
- Läroplan, examensmål och gymnasiegemensamma ämnen för gymnasieskola 2011.
- Mahoney, James: ”After KKV. The New Methodology of Qualitative Research”, *World Politics* 62, 1, 2010.
- Marklund, Sixten: ”Läraren i skolan; utbildning och yrkesambitioner” i *Ett folk börjar skolan: folkskolan 150 år: 1842–1992*, red. Gunnar Richardson. Stockholm: Allmänna förlaget 1992.
- McKinsey & Company: *How the world's best performing school systems come out on top*, 2007.
- Merton, Robert K.: ”The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action”, *American Sociological Review* 1, 6, 1936.

- Mill, John Stuart: *Considerations on Representative Government*. London: Routledge [1861] 1977.
- Myndigheten för skolutveckling: *Skolutveckling – för bättre resultat och måluppfyllelse*, 2008.
- Månsson, Eva: *Hinder och möjligheter för lärare i dagens skola – Ett underlag för arbetsutvärdering*. Arbetslivsinstitutet Syd 2002.
- Nachmias, David: *Public Policy Evaluation: Approaches and Methods*. New York: St. Martin's Press 1979.
- Nihlfors, Elisabet: *Skolchefen i skolans styrning och ledning*. Uppsala: Uppsala universitet 2003.
- Nilsson, Matz: "Lev som ni lär, Skolinspektionen", *SkolLedaren* 9, november 2012.
- Nordin, Gunilla: "Skolmyndigheter oense om nationella proven", *Magasin 360*, nr 1 2013, [www.trapetsmedia.se/nyheter/21-skolmyndigheter-oense-om-nationella-proven](http://www.trapetsmedia.se/nyheter/21-skolmyndigheter-oense-om-nationella-proven)
- Nordiska ministerrådet: *Northern Lights on PISA 2009 – focus on reading*. Köpenhamn 2012.
- Nusche, Deborah m.fl.: *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Norway*. OECD 2011.
- Nusche, Deborah m.fl.: *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Sweden*. OECD 2011.
- Nya moderaterna: *En modern skola för alla*, 2013.
- Nytell, Hans: *Från kvalitetsidé till kvalitetsregim. Om statlig styrning av skolan*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis 2006.
- OECD: *Teachers Matter*, 2005.
- OECD: *Evaluating and rewarding the quality of teachers*, 2009.
- OECD: *Education at Glance*, 2012.
- Ostrom, Elinor: *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press 1990.

- Persson, Sofia: "Folkskollärarnas identiteter – bilder och motbilder", [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se), 2013-05-20.
- Pont, Beatriz, Deborah Nusche och Hunter Moorman: *Improving School Leadership, volume 1: Policy and Practice*. Paris: OECD 2008.
- Power, Michael: *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press 1997.
- Professioner i fokus: "Fakta om professioners arbetsvillkor", [www.pifokus.se](http://www.pifokus.se), 2013-11-01.
- Proposition 1975/76:39 *Om skolans inre arbete m.m.*
- Proposition 1978/79:180 *Om läroplan för grundskolan m.m.*
- Proposition 1980/81:107 *Om den statliga skoladministrationen m.m.*
- Proposition 1985/86:100, bilaga 10.
- Proposition 1987/88:150 med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1988/89, m.m., bilaga 1.
- Proposition 1988/89:4 *Om skolans utveckling och styrning.*
- Proposition 1989/90:41 *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.*
- Proposition 1989/90:100, bilaga 10.
- Proposition 1990/91:18 *Om ansvaret för skolan.*
- Proposition 1990/91:117 *Om en ny kommunallag.*
- Proposition 1991/92:95 *Om valfrihet och fristående skolor.*
- Proposition 1991/92:150 med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringsproposition).
- Proposition 1992/93:220 *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan.*
- Proposition 1992/93:230 *Valfrihet i skolan.*
- Proposition 1999/2000:135 *En förnyad lärarutbildning.*

- Proposition 2000/01:1 *Budgetpropositionen för 2001.*
- Proposition 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter.*
- Proposition 2008/09:87 *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan.*
- Proposition 2009/10:89 *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning.*
- Proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Proposition 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare.*
- Proposition 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.*
- Proposition 2012/13:195 *Minskade krav på dokumentation i skolan.*
- Proposition 2013/14:3 *Läsa för livet.*
- Putnam, Robert: *Den ensamme bowlaren. Den amerikanska medborgarandans upplösning och förnyelse.* Stockholm: SNS Förlag [1993] 2001.
- Ravitch, Diane: *The Death and Life of the Great American School System. How Testing and Choice Are Undermining Education.* New York: Basic Books 2010.
- Regeringens pressmeddelanden 2007-04-20.
- Regeringens pressmeddelanden 2013-04-18.
- Regeringens pressmeddelanden 2013-10-23.
- Regeringens skrivelse Skr. 1996/97:112: *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet.*
- Regeringens skrivelse Skr. 2001/02:188: *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning.*
- Regeringens webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) 2013-03-20.
- Regeringskansliet: *Alla skolor ska vara bra skolor – regeringens kvalitetsprogram för skolan.* U/2003/1353/S. 2003.
- Regeringskansliet: *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet,* promemoria U2012/4904/S.



- Richardson, Gunnar: *Svensk utbildningshistoria. Skola och samhälle förr och nu*. 7 ed. Lund: Studentlitteratur 2004.
- Riksdagens protokoll 1970-04-15 nr 17.
- Riksdagens revisorer: *Riksdagens revisorers förslag angående tillsynen av skolan*. 1993/94:RR11.
- Riksdagens revisorer: *Skolverket och skolans utveckling*. Rapport 1998/99:3.
- Riksdagens revisorer: *Riksdagens revisorers förslag angående Skolverket och skolans utveckling*. 1998/99:RR8.
- Riksdagens revisorer: *Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsförmedling*. Rapport 2001/02:13.
- Riksdagsskrivelse 1987/88:394.
- Riksdagsskrivelse 1988/89:95.
- Riksdagsskrivelse 1989/90:58.
- Riksdagsskrivelse 1990/91:76.
- Riksdagsskrivelse 1990/91:360.
- Riksdagsskrivelse 1991/92:345.
- Riksdagsskrivelse 1991/92:346.
- Riksdagsskrivelse 1992/93:406.
- Riksdagsskrivelse 1993/94:82.
- Riksdagsskrivelse 2000/01:5.
- Riksdagsskrivelse 2007/08:161.
- Riksdagsskrivelse 2009/10:370.
- Riksdagsskrivelse 2010/11:171.
- Riksdagsskrivelse 2013/14:19.
- Riksrevisionen: *Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser*. RiR 2004:11.
- Riksrevisionsverket: *Den statliga skoladministrationen*. Revisionsrapport 1990-06-08.

- Riksrevisionsverket: *Skolverket – central myndighet i ny roll*. RRV 1994:14.
- Riksrevisionsverket: *Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel*. RRV 1996:10.
- Riksrevisionsverket: *Skolverkets tillsyn*. RRV 2001:24.
- Ringarp, Johanna: *Professionens problematik: lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Göteborg & Stockholm: Makadam förlag 2011.
- Román, Henrik: ”Läroverken och läroverksläraren”, [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se), 2013-05-20.
- Rosenberg, Göran: ”Demokratins Don Quijote”, *Dagens Nyheter* 2007-04-28.
- Rothstein, Bo: *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag 2003.
- Rusk, Anders vid Undervisningssektorns fackorganisation OAJ, samtal, 2013-02-28.
- Rådet för utbildningsutvärderings webbplats, [www.edev.fi/portal/ruotsiksi/oss](http://www.edev.fi/portal/ruotsiksi/oss), 2012-12-10.
- Sahlberg, Pasi: *Finnish Lessons: What can the world learn from educational change in Finland?* New York: Teachers College Press 2011.
- Sahlberg, Pasi: ”A short history of educational reform in Finland”, opublicerat manuskript 2009.
- Salin, Sven: ”Lärarnas Riksförbund LR”, [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se), 2013-03-21.
- SCB: statistik om olika yrkesgruppers löner samt söktryck till olika högskoleutbildningar.
- Segerholm, Christina: ”Inspection and Policy Brokering: Europe in Sweden”, paper presenterat vid *European Conference for Educational Research, Network 23 Symposium 'Governing by inspection': national developments*, Cadiz, Spanien 2012.
- SFS 1997:703 med ändring av förordning (1991:1121) med instruktion för Statens skolverk.

- SICI, The Standing International Conference of Inspectorates: *The inspectorate of Education of Denmark, SICI Inspectorate profile of Denmark 2009*, 2009.
- SICI: *The inspectorate of Education of Norway, SICI Inspectorate profile of Norway 2010*, 2010.
- Skolförordningen 1971:235.
- Skolförordningen 2011:185.
- Skolinspektionen: *Tillsyn och kvalitetsgranskning*, 2009.
- Skolinspektionen: *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*, 2010.
- Skolinspektionen: *Rektors ledarskap. En granskning av hur rektorer leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse. Kvalitetsgranskning, rapport 2010:15*, 2010.
- Skolinspektionen: *En skola med tilltro lyfter alla elever*, 2012.
- Skolinspektionen: *Lika för alla? Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan under tre år, dnr: 01-2010:2643*, 2012.
- Skolinspektionen: *Rektors ledarskap: med ansvar för den pedagogiska verksamheten, Kvalitetsgranskning, rapport 2012:1*, 2012.
- Skolinspektionens webbplats [www.skolinspektionen.se](http://www.skolinspektionen.se), 2012-12-10.
- Skollagen 1985:1100 (gamla skollagen).
- Skollagen 2010:800.
- Skolverket: *Vad är fortbildning bra för? En inventering på central kommunnivå av fortbildning för lärare, rapport nr 1*, 1992.
- Skolverket: *Bilden av skolan 1993*.
- Skolverket: *Kommunernas styrning och egenkontroll*, 1996.
- Skolverket: *Ansvaret för skolan – en kommunal utmaning*, 1997.
- Skolverket: *Rektor som styrfunktion i en decentraliserad skolorganisation. Nationella kvalitetsgranskningar 1998, rapport 160*, 1998.
- Skolverket: *Skolpolitiker, eldsjälar och andra aktörer: hur styr kommunerna skolan?* 1999.

- Skolverket: *Skolverkets allmänna råd om kvalitetsredovisning inom skolväsendet 1999:1*.
- Skolverket: *Kvalitetsredovisningar inom skolväsendet våren 1999 – översikt och analys av 8 kommuners kvalitetsredovisningar*. PM 1999-08-12.
- Skolverket: *Forskning om rektor – en forskningsöversikt*, 2000.
- Skolverket: *Kvalitetsredovisning i landets kommuner samt Skolverkets åtgärder för att stödja detta arbete*, dnr 2001:3372, 2001.
- Skolverket: *Barns läskompetens i Sverige och i världen. PIRLS 2001*, 2003.
- Skolverket: *Handlingsplan för en rättsäker och likvärdig betygssättning*, dnr 2004:556, 2004.
- Skolverket: *PISA 2003*, 2004.
- Skolverket: *TIMSS 2003. Svenska elevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i skolår 8 i ett nationellt och internationellt perspektiv*, 2004.
- Skolverket: *Vad gör det för skillnad vad skolan gör? Om skolors olikheter och deras betydelse för elevernas studieresultat*, 2005.
- Skolverket: *Lusten och möjligheterna: om lärarens betydelse, arbets-situation och förutsättningar. Fördjupad utvärdering utifrån den nationella utvärderingen 2003 av grundskolans årskurs 9*, 2006.
- Skolverket: *PIRLS 2006. Läsförmågan hos elever i årskurs 4 – i Sverige och i världen*, 2007.
- Skolverket: *Skolverkets utbildningsinspektion: en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år*, 2007.
- Skolverket: *TIMSS 2007. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*, 2008.
- Skolverket: *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov*, 2009.
- Skolverket: *TIMSS Advanced 2008. Svenska gymnasieelevers kunskaper i avancerad matematik och fysik i ett internationellt perspektiv*, 2009.

- Skolverket: *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? En kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*, 2009.
- Skolverket: *En uppföljning om hinder och möjligheter att delta i Lärarfortbildningen*, 2010.
- Skolverket: *Morgondagens medborgare. ICCS 2009: Svenska 14-åringars kunskaper, värderingar och deltagande i internationell belysning*, 2010.
- Skolverket: *Skrifliga omdömen i grundskolans individuella utvecklingsplaner – En uppföljning och utvärdering av skolornas arbete ett år efter reformen, rapport 340*, 2010.
- Skolverket: *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*, 2011.
- Skolverket: *Redovisning av uppdrag att utvärdera statsbidraget för basfärdigheterna läsa, skriva och räkna*, 2011.
- Skolverket: *Resursfördelning till grundskolan – rektors perspektiv*, 2011.
- Skolverket: *Skolverkets årsredovisning 2011*.
- Skolverket: *En beskrivning av slutbetygen i grundskolan våren 2012*, PM 2012-11-08.
- Skolverket: *Internationella språkstudien 2011*, 2012.
- Skolverket: *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*, 2012.
- Skolverket: *Medborgarkunskaper i sikte. Nordisk jämförelse och fördjupad analys av svenska elevers svårigheter i ICCS 2009*, 2012.
- Skolverket: *PIRLS 2011, Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*, 2012.
- Skolverket: *PISA 2012. 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap*, 2013.
- Skolverket: *TIMSS 2011. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*, 2012.
- Skolverket: *Attityder till skolan 2012*. 2013.
- Skolverket: *Beskrivande data 2012. Förskola, skola och vuxenutbildning, rapport 383*, 2013.

- Skolverket: *Betydelsen av icke-kognitiva förmågor*, 2013.
- Skolverket: *Kommunernas resursfördelning till grundskolor*, 2013.
- Skolverket: *Kostnader för förskola, fritidshem, annan pedagogisk verksamhet, skola och vuxenutbildning 2012*, PM Utbildningsstatistik 2013-09-14.
- Skolverket: *Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning, rapport 385*, 2013.
- Skolverket: *Nyttjande av statliga satsningar inom skolområdet, internt arbetsmaterial*, 2013.
- Skolverket: *Skolverkets lägesbedömning 2013, rapport 387*, 2013.
- Skolverket: *Slutbetyg i grundskolan våren 2013*, PM 2013-09-30.
- Skolverkets fördjupade anslagsframställning (FAF) 1993.
- Skolverkets webbplats [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se), 2013-03-22.
- Skolverkets webbplats  
[www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/larare/matematiklyftet](http://www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/larare/matematiklyftet), 2014-01-14.
- Skolverket: statistik om antalet lektorer i gymnasieskolan, andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen samt lärares ämnesbehörighet.
- Skolöverstyrelsen: *Lgr 80*, 1980.
- SOU 1974:36 *Skolan, staten och kommunerna*.
- SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige*.
- SOU 1992:94 *Skola för bildning*.
- SOU 1997:121 *Skolfrågor – Om skolan i en ny tid*.
- SOU 1998:105 *Minska regleringen av kommuner och landsting*.
- SOU 1999:63 *Att lära och leda. En lärarutbildning för samverkan och utveckling*.
- SOU 2002:14 *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*.
- SOU 2002:121 *Skollag för kvalitet och likvärdighet*.
- SOU 2004:34 *Utan timplan – med målen i sikte*.

- SOU 2004:116 *Skolans ledningsstruktur. Om styrning och ledning i skolan.*
- SOU 2007:28 *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem.*
- SOU 2008:109 *En hållbar lärarutbildning.*
- SOU 2010:97 *Resultatuppföljning, läskvalitet och skolutveckling – tre bidrag till diskussionen om jämställdhet i skolan.*
- SOU 2012:12 *Skollag för kvalitet och likvärdighet.*
- SOU 2012:65 *Läsandets kultur – slutbetänkande av Litteraturutredningen.*
- SOU 2013:30 *Det tar tid – Om effekter av skolpolitiska reformer.*
- Statens folkhälsoinstitut: *Barn och unga 2013*, 2013.
- Statskontoret: *Statens tillsyn över verksamhet i landsting och kommuner*, 1998:8.
- Statskontoret: *Lärares utbildning och undervisning i skolan. Kartläggning och analys*, 2007:8.
- Statskontoret: *Begrepp och beräkningssätt inom kostnadsutjämnningen – en förstudie*, 2009.
- Statskontoret: *Ett lyft för den som vill: Utvärdering av den statliga satsningen på fortbildning av lärare*, rapport 2010:12, 2010.
- Statskontoret: *Resurserna i skolan*, rapport 2013:10.
- Stenlås, Niklas: *En kår i kläm. Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*, Rapport till Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO) 2009:6, Stockholm 2009.
- Stigler, James W. och James Hiebert: *The teaching gap. Best ideas from the world's teachers for improving education in the classroom.* New York: Free Press 1999.
- Stockhaus, Maria, ”Skolverkets arbetsmetoder skapar oklart ansvar” *Dagens samhälle*, 2012-01-27.
- Svenska fackläraryrket och Sveriges Lärarförbund: *Skolavtalet 1989–1991: Kommentarer frågor och svar*, 1990.

- Sveriges Kommuner och Landsting: *Myter om skolan hindrar utveckling*, 2013.
- Sveriges Kommuner och Landsting: *Öppna jämförelser – Grundskola 2013*, 2013.
- Sveriges Kommuner och Landsting webbplats [www.skl.se](http://www.skl.se), 2013-12-10.
- Sveriges Kommuner och Landsting och Finansdepartementet: *Kommunalekonomisk utjämning. En informationsskrift om utjämningsystemet för kommuner och landsting 2008*, 2008.
- Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund och Sveriges Civilingenjörsförbund: *Lärares arbetstid 1991 - kommentarer*, 1990.
- Sveriges Skolledarförbund: *Analys av medlemsenkät 2011*, 2011.
- Sveriges Skolledarförbund: *Långsiktigt ledarskap*, 2012.
- Sveriges socialdemokratiska arbetareparti: *Framstegens politik*. Stockholm 1956.
- SVT Nyheter: "Undersökning av rektorsbyten", [www.svt.se/nyheter/sverige/tata-rektorsbyten-i-mangakommuner](http://www.svt.se/nyheter/sverige/tata-rektorsbyten-i-mangakommuner) 2013-04-08.
- Särskilt yttrande till SOU 1999:63 från sakkunnig Marianne Wedin (Svenska kommunförbundet).
- Söderström, Jonas: "IT och administration har perverterat vården", *Dagens Nyheter* 2013-07-07.
- TCO: *TCO granskar: Det moderna arbetslivets chef*, nr 12/09, 2009.
- Telhaug, Alfred O. och Rolf Th. Tønnesen: *Dansk utdanningspolitikk under Bertel Haarder 1982–1992: Nyliberalistisk og nykonservativ skoletenkning*. Oslo: Universitetsforlaget 1992.
- Tholin, Jörgen: *Att kunna klara sig i okänd natur. En studie av betyg och betygsriterier – historiska betingelser och implementeringen av ett nytt system*. Borås: Högskolan i Borås 2006.
- Thuen, Harald: "Skolen – et liberalistisk prosjekt? 1860–2010", *Norsk Pedagogisk tidsskrift* 2010.



- Tidningarnas Telegrambyrå, 1987-04-08.
- Tilläggsdirektiv 2002:9.
- Tobé, Tomas och Eva-Lis Sirén: ”Stärk rektorernas ställning”,  
*Dagens Nyheter* 2013-05-15.
- Tormod, Kjell: ”Förföljelsen av adjunkterna”, *Skola och samhälle*  
2011-10-17.
- Tucker, Albert W. och Robert Duncan Luce: *Contributions to the Theory of Games*. Princeton: Princeton University Press 1959.
- Törnsén, Monika: ”Har framgångsrika skolor framgångsrika rektorer?” i *Struktur, kultur, ledarskap. Förutsättningar för framgångsrika skolor*, red. Jonas Höög och Olof Johansson. Lund: Studentlitteratur 2011.
- Ulfsson Eriksson, Ylva: *Yrke, Status & Genus. En sociologisk studie om yrken på en segregerad arbetsmarknad*. Göteborg: Göteborgs universitet 2006.
- Undervisnings- och kulturministeriets webbplats, [www.minedu.fi](http://www.minedu.fi), 2012-12-10.
- Undervisningsministeriet: ”Folketinget har vedtaget lov om afslutning af lockouten”, Undervisningsministeriets webbplats 2013-04-26.
- Undervisningsministeriet och Rambøll: ”Country background report for Denmark” i *OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes*. 2011.
- Undervisningsministeriets webbplats, [www.uvm.dk](http://www.uvm.dk), 2012-12-10.
- Undervisningssektorns fackorganisation OAJ webbplats [www.oaj.fi](http://www.oaj.fi), 2013-09-09.
- Unesco: ”Country report of Norway” i *The EFA 2000 assessment*, [www.unesco.org/education/wef/countryreports/home.html](http://www.unesco.org/education/wef/countryreports/home.html), 2014-01-14.
- Upphävande av förordning (1990:1476) om meritvärdering vid anställning av lärare, 1993-07-01.
- Utbildningsdepartementet: *Mer kunskap och högre kvalitet i skolan*. PM 2013-09-13. Regeringens webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

- Utbildningsstyrelsens webbplats, [www.oph.fi](http://www.oph.fi), 2012-12-10.
- Utbildningsutskottets betänkande 1988/89:UbU7.
- Utbildningsutskottets betänkande 1989/90:UbU9.
- Utbildningsutskottets betänkande 1990/91:UbU4.
- Utbildningsutskottets betänkande 1991/92:UbU22.
- Utbildningsutskottets betänkande 1992/93:UbU17.
- Utbildningsutskottets betänkande 1993/94:UbU1.
- Utbildningsutskottets betänkande 1994/95:UbU01.
- Utbildningsutskottets betänkande 2000/01:UbU3.
- Utbildningsutskottets betänkande 2007/08:UbU13.
- Utbildningsutskottets betänkande 2009/10:UbU21.
- Utbildningsutskottets betänkande 2010/11:UbU5.
- Utbildningsutskottets betänkande 2013/14:UbU5.
- Utdanningsforbundet webbplats [www.uddanningsforbundet.no](http://www.uddanningsforbundet.no), 2013-09-09.
- Utdanningsdirektoratet webbplats [www.udir.no](http://www.udir.no)
- von Greiff, Camilo: *Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning*. 2009.
- Vuxenutbildningsförordningen 2011:1108.
- Weaver, Kent: "The Politics of Blame Avoidance", *Journal of Public Policy* 6, 1986.
- Werler, Tobias och Tine Bering Keiding: "Denmark" i *The Education Systems of Europe*, red. Wolfgang Hörner, m.fl. Dordrecht: Springer 2007.
- Werler, Tobias och Kirsten Sivesind: "Norway" i *The Education systems of Europe*, red. Wolfgang Hörner, Hans Döbert, Botho von Kopp och Wolfgang Mitter. Dordrecht: Springer 2007.
- Westerståhl, Jörgen m.fl.: *Den kommunala självstyrelsen. Kommunalforskningsgruppen*. Stockholm: Almqvist & Wiksell 1970.

# Kommittédirektiv 2012:84

## **Utvärdering av effekterna av kommunaliseringen av skolväsendet**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 augusti 2012

### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska utvärdera eventuella kausala effekter av kommunaliseringen på elevernas studieresultat, läraryrkets status, lärarnas och rektorernas arbetsuppgifter, samt likvärdigheten i skolväsendet.

Utredaren ska i första hand genomföra en kvantitativ analys där eventuella kausala effekter identifieras och redogörs för. Effekter av kommunaliseringen ska separeras från andra faktorer som kan ha påverkat elevernas studieresultat, läraryrkets status och likvärdigheten i skolväsendet. Andra faktorer kan vara den ekonomiska nedgången i början av 1990-talet, förändringen av betygssystemet, gymnasiereformen, förändringar av lärarutbildningen och införandet av mål- och resultatstyrningen. Utredaren ska vidare separera effekter som beror av statens respektive kommunernas styrning.

Därutöver ska utredaren analysera hur kommunerna, med utgångspunkt i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, styrt skolverksamheten när det gäller planering, uppföljning, utvärdering, lokalt utvecklingsarbete och lärarnas kompetensutveckling. Utredaren ska säkerställa att analysen görs på ett sådant sätt att resultaten är generaliserbara.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2014.

## Vägen mot avreglering och decentralisering

Under en längre process som avslutades med riksdagsbeslut 1989 och 1990 förändrades ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna för grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen inom det offentliga skolväsendet. Detta kom att kallas kommunaliseringen av skolväsendet. Skolväsendet omfattar numera även förskola, förskoleklass, grundsärskola, fritidshem, specialskola, sameskola och gymnasiesärskola. De dittills statligt reglerade lärar- och skolledartjänsterna upphörde och kommunerna fick ett odelat arbetsgivaransvar för all personal. Statsbidragssystemet reformerades och kommunerna övertog ansvaret för att besluta hur resurser skulle fördelas mellan olika delar av skolväsendet. Genom ytterligare en förändring av statsbidragssystemet 1993 fick kommunerna även ansvaret att besluta om fördelningen av resurser mellan skolan och annan kommunal verksamhet. I och med kommunaliseringen fick kommunen också ansvaret för att organisera skolan och vuxenutbildningen och följa upp och utvärdera den egna verksamheten samt ett ansvar för att utveckla verksamheten och erbjuda kompetensutveckling för personalen.

Samtidigt som kommunernas inflytande över skolväsendet ökade övergick styrningen från statlig detaljstyrning genom ett omfattande nationellt regelverk till mål- och resultatstyrning i skolväsendet. Statens roll skulle vara att sätta upp nationella mål och riktlinjer för skolan och antalet nationella regler som styrde t.ex. organisation, tjänstetillsättning och resursfördelning reducerades betydligt. Staten skulle vidare ha det övergripande ansvaret för att säkra en likvärdig utbildning och för att på nationell nivå följa upp att målen för utbildningen hade uppnåtts. Kommunen och skolan skulle ha stor frihet att anpassa och organisera undervisningen inom den ram som bestämdes av regering och riksdag. Detta kom till uttryck i de läroplaner och kursplaner som beslutades 1994. Liksom tidigare skulle staten fortsatt ansvara för att tillhandahålla en lärarutbildning av tillräcklig kvantitet och kvalitet.

### *Styrpropositionen – från regelstyrning mot målstyrning*

Styrsystemet och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller skolväsendet har varit föremål för överväganden i flera offentliga utredningar och propositioner. I mitten av 1980-talet

gjordes t.ex. en samlad översyn som senare resulterade i propositionen Om skolans utveckling och styrning (prop. 1988/89:4), den s.k. styrpropositionen. I propositionen föreslogs att skolan genom färre regler och tydligare mål skulle utvecklas från regelstyrning till målstyrning. Riksdag och regering skulle ha det övergripande ansvaret för att garantera en likvärdig utbildning över hela landet och kommunerna skulle ha ansvaret för att organisera och genomföra skolverksamheten. Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna fick därmed en förändrad roll. Riksdagen ställde sig bakom dessa principer i ett beslut 1989 (bet. 1988/89:UbU7, rskr. 1988/89:95).

*Kommunaliseringspropositionen – kommunalt huvudmannaskap för all skolpersonal*

I propositionen Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer (prop. 1989/90:41) föreslog regeringen att den statliga regleringen av löne- och anställningsvillkor för tjänster som lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer skulle upphöra fr.o.m. slutet av 1990. Det tidigare delade huvudmannaskapet innebar att lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer inom det primär- och landstingskommunala skolväsendet hade tjänster där avlöningsförmåner fastställdes av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde. De var således anställda av kommunerna medan staten förhandlade och slöt avtal om deras avlöningsförmåner och övriga anställningsvillkor.

Förslaget innebar att kommunerna fick ett odelat arbetsgivaransvar för all personal. I propositionen angavs också att regeringen var medveten om att lärarkåren oroades av förslaget. Kravet på behörig personal skulle enligt regeringen vidhållas även i framtiden. Riksdagen beslutade 1989 i enlighet med regeringens förslag (bet. 1989/90:UbU9, rskr. 1989/90:58). Vidare angavs att likvärdigheten i ett målstyrt skolsystem från statens sida skulle garanteras av läroplaner, uppföljning och utvärdering, lärarutbildning och fortbildning samt specialdestinerade statsbidrag.

*Ansvarspropositionen – en ny ansvarsfördelning beslutas*

Hösten 1990 överlämnade regeringen propositionen Om ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18), den s.k. ansvarspropositionen, till riksdagen. I propositionen föreslogs förändringar som skulle syfta till en tydligare ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna när det gällde verksamheten inom grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala utbildningen för vuxna. Staten skulle ange mål och riktlinjer som var nationellt giltiga. Kommunerna skulle svara för att verksamheten genomfördes inom de ramar som regering och riksdag hade lagt fast och skulle därmed få stor frihet att lokalt organisera skolverksamheten. I särskilda skolplaner skulle kommunfullmäktige fastställa hur kommunens skolväsende skulle ”gestaltas och utvecklas”, framför allt med avseende på kommunens åtgärder för att uppnå de nationella målen för skolan.

I propositionen föreslogs vidare ett förändrat statsbidragssystem. De statliga bidragen skulle fortfarande vara riktade till skolväsendet, men de kommunala huvudmännen skulle nu själva bestämma hur resurserna skulle fördelas mellan de olika verksamheterna. I propositionen angavs även att den ökade lokala friheten att disponera skolväsendets samlade resurser medförde ett ökat ansvar för att dessa användes ändamålsenligt.

I propositionen föreslogs också ett system för uppföljning och utvärdering av skolväsendet. Den statliga skoladministrationen skulle förändras genom att Skolöverstyrelsen, Statens institut för läromedel, länsskolnämnderna och fortbildningsnämnderna skulle avvecklas. I stället skulle Statens skolverk inrättas med de huvudsakliga uppgifterna att stödja skolutveckling och följa upp och utvärdera skolverksamheten. Förändringen innebar ett tydligt ställningstagande från statens sida att huvudansvaret för skolväsendet hade överförts till kommunerna. Skolverkets roll blev, i linje med förändringen från regelstyrning till mål- och resultatstyrning, t.ex. mer passiv gentemot kommunerna jämfört med de tidigare myndigheternas.

Riksdagen beslutade 1990 i enlighet med regeringens förslag (bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76).

## Vad skulle åstadkommas med kommunaliseringen?

Styrningen av det skolsystem som hade följt med uppbyggnaden av grundskolan och gymnasieskolan från 1940-talet och framåt var starkt centraliserad. Regeringen angav i den s.k. styrpropositionen (prop. 1988/89:4) att en stark statlig styrning av skolan hade varit nödvändig under den reformering och omstrukturering av skolan som hade präglat en stor del av efterkrigstiden. Styrningen hade framför allt påverkat skolans yttre organisation och inte i önskad utsträckning lett till att undervisningen hade kommit att bedrivas på det sätt som riksdag och regering hade angett i läroplaner och andra måldokument.

Kommunaliseringen av det offentligt bedrivna skolväsendet kan ses som en del av en generell strävan mot decentralisering av den offentliga verksamheten. Detta visar sig på fler områden än utbildningsväsendets. Framför allt i de större städerna flyttades under denna period t.ex. ansvar över till särskilda kommundelsnämnder. Genom att flytta besluten närmare medborgarna skulle medborgarinflytandet öka och den offentliga förvaltningen demokratiseras.

### *Ökad kvalitet och bättre studieresultat*

I den s.k. ansvarspropositionen (prop. 1990/91:18) angavs att tillgång och kvalitet i den offentliga sektorn länge hade kunnat tillgodoses genom expansion. Då detta inte längre var möjligt måste kraven på förbättringar tillgodoses på annat sätt än genom tillförsel av resurser. De befintliga resurserna måste i stället användas på ett bättre sätt för att utveckla kvaliteten i verksamheten. Detta skulle åstadkommas när besluten om verksamhetens utformning flyttades närmare personalen och medborgarna. Ett ökat lokalt ansvar sågs som nödvändigt om skolväsendet skulle kunna utvecklas och hålla god kvalitet.

Regeringen konstaterade att den svenska skolan i huvudsak fungerade bra, men en del elevers studieresultat var otillfredsställande. Dessutom fanns det brister när det gällde skollokaler, läromedel och arbetsmiljö. Genom förändringarna i styrningen skulle skolan ges förutsättningar för att förbättra verksamheten.

*Större frihet för professionen och en stärkt yrkesroll*

För att utveckla kvaliteten i skolväsendet var det enligt regeringens mening nödvändigt att ge läraren en större frihet i sitt arbete. Engagemang, initiativ, entusiasm och uppfinningsrikedom hos lärare och elever skulle tas till vara genom ett större lokalt friutrymme. Genom att ge lärarna stora möjligheter att påverka valet av metoder och arbetssätt i undervisningen skulle lärarnas kompetens tas till vara och deras yrkesroll stärkas och utvecklas.

I styrpropositionen angavs bl.a. att en övergång från regelstyrning till mål- och resultatstyrning krävde att den lokala nivån ägnade mer tid och uppmärksamhet åt lokala prioriteringar och anpassningar, resursfördelning, planering samt uppföljning och utvärdering. Skolledare och lärare skulle få en mer framträdande roll i genomförandet vid dessa uppgifter.

*Större möjligheter för lokal utveckling*

Genom att kommunerna skulle få ett samlat ansvar för driften av det offentliga skolväsendet skulle möjligheterna till lokala lösningar och prioriteringar öka. En ökad lokal frihet skulle ge kommunpolitiker ett tydligare ansvar för att förverkliga läroplanernas intentioner.

I de ovan angivna propositionerna fästs stor vikt vid uppföljning och utvärdering av verksamheten. Av styrpropositionen framgår att traditionen att utvärdera verksamhetens resultat i förhållande till målen hade varit svag i det svenska skolväsendet. Uppföljning och utvärdering skulle nu bli en del av verksamheten och ge underlag för att bedöma resultaten av arbetet och för att utveckla verksamheten.

Fortbildning för lärare skulle med kommunaliseringen bli ett tydligt kommunalt ansvar och användas för att utveckla den egna verksamheten. I styrpropositionen konstateras vidare att fortbildningen för lärare länge inte hade varit kopplad till ett tydligt utvecklingsbehov. Först i och med att skolstyrelserna fick besluta över huvuddelen av resurserna för fortbildning började lärarfortbildningen enligt regeringens mening att medverka till utvecklingen av skolan. Regeringen och Skolöverstyrelsen angav dock vilka fortbildningsbehov som borde prioriteras. Regeringen ansåg att ett



förstärkt lokalt ansvar för lärarnas fortbildning skulle gynna den lokala skolutvecklingen.

### *Bevarad likvärdighet*

Både regering och riksdag poängterade i samband med kommunaliseringen att utbildningens likvärdighet över landet inte skulle äventyras. Förändringen fick enligt regeringens mening ”inte innebära att skolan återigen blir ojämlik så att bara de som kan betala eller de som bäst kan bevaka sina intressen får en bra utbildning” (prop. 1990/91:18 s. 19, bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76). Den fick heller inte innebära att innehållet i utbildningen blev så beroende av lokala beslut eller förhållanden att likvärdigheten kunde ifrågasättas.

Det övergripande ansvaret för likvärdigheten skulle även i fortsättningen vara statens och, enligt regeringen, garanteras genom tydligare läroplaner, uppföljning, utvärdering och kontroll, lärarutbildning och fortbildning samt ett specialdestinerat statsbidrag. Det specialdestinerade statsbidraget avskaffades 1993 genom den s.k. statsbidragsreformen (prop. 1991/92:150, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345). Reformen innebar att de riktade bidragen till skolan inordnades i det generella statsbidraget till kommunerna. För att de lokala finansiella förutsättningarna skulle vara likvärdiga kombinerades statsbidraget med ett utjämningsystem.

### *Tydligare ansvarsförhållanden*

För att skolväsendet skulle fungera bra krävdes enligt regeringens mening att ansvarsfördelningen var tydlig och klar. Föräldrar, elever och anställda skulle veta vem som bar ansvaret för förhållanden och åtgärder av olika slag. Ansvarsförhållandet mellan stat och kommun måste därför vara så tydligt som möjligt. Regeringen anförde att en oklar ansvarsfördelning var ett hinder för att verksamheten skulle utvecklas på ett effektivt sätt.

### **Andra stora förändringar sedan 1990-talets början**

Skolväsendet såväl som det svenska samhället i stort genomgick många och stora förändringar under början av 1990-talet. Samtidigt som kommunaliseringen skulle genomföras präglades Sverige av en

djup lågkonjunktur som ledde till att skolans resurser, i likhet med andra offentligt finansierade verksamheter, krympte. Lågkonjunkturen under 90-talet innebar också att arbetslösheten steg kraftigt och att de sociala klyftorna ökade. Boendesegregationen blev alltmer uttalad under 90-talet.

Som redan har nämnts ökade inslaget av mål- och resultatstyrning i den offentliga förvaltningen. Inom skolans område innebar övergången till mål- och resultatstyrning bland annat en ny typ av läroplaner och kursplaner, som beslutades 1994. I samband med detta ersattes också det relativa betygssystemet med ett målrelaterat system. Nationella betygskriterier för den högsta betygsnivån, Mycket väl godkänd, infördes dock först senare.

Omfattande kritik har framförts mot att antalet mål blev stort och att målen ansågs oklart formulerade (bl.a. en slutsats i Skolverkets nationella utvärdering av skolan från 2003). I betänkandet Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan (SOU 2007:28) gjordes bedömningen att frånvaron av tydlighet och enhetlighet i statens styrning av skolan har bidragit till att lärarna har varit hänvisade till egna lösningar i sitt lokala planeringsarbete. Regeringen tog därför 2008 initiativ till nya läro- och kursplaner för de obligatoriska skolformerna (prop. 2008/09:87, bet. 2008/09:UbU9, rskr. 2008/09:189).

Kritik framfördes också för otydlighet avseende betygskriterierna för årskurs nio, vars betyg skulle ligga till grund för antagningen till gymnasieskolan. Regeringen tog initiativ till en ny, mer nyanserad betygsskala i syfte att bl.a. ge ökad tydlighet i informationen till elever och vårdnadshavare genom att kunskapsprogressionen hos eleverna bättre skulle tydliggöras och ge lärarna möjlighet till ökad precisering av bedömning av elevernas kunskaper och graden av måluppfyllelse (prop. 2008/09:66, bet. 2008/09:UbU5, rskr. 2008/09:169).

En annan stor förändring inleddes 1992 då fristående skolor på grundskolenivå fick förutsättningar att verka på i stort sett likvärdiga villkor som de kommunala skolorna. Följande år infördes också en ökad möjlighet för föräldrar och elever att välja grundskola inom det kommunala skolväsendet. Ansvar för särskola och särvox överfördes från landstingen till kommunerna. Processen pågick mellan 1993 och 1996.

Riksdagen beslutade 1991 om en ny utformning av gymnasieskolan. Förändringen innebar att gymnasieskolan övergick till att bestå av nationella och specialutformade program som alla var treåriga. Samtliga program syftade till grundläggande högskolebehörighet. Dessutom fanns individuella program som främst riktade sig

till elever som saknade behörighet att söka till nationella program. Kritik har dock framförts mot att reformen tillät en lokal variation som försvagade den nationella likvärdigheten (SOU 2008:27). Kritik har även framförts mot att yrkesprogrammen förlängdes och blev alltför teoretiserade, samtidigt som de studieförberedande programmen inte tillräckligt väl förberedde eleverna för fortsatta studier. Lågt ställda behörighetskrav ledde till att alltför många elever på tre år inte fullföljde gymnasieskolan med godkända resultat. Många elever avbröt i stället studierna eller bytte program med förlängd studietid som följd. Unga vuxna som saknar en fullständig gymnasieutbildning är överrepresenterade bland bidragsberoende och långvarigt arbetslösa. För att underlätta ungdomars etablering på arbetsmarknaden behövde den gymnasiala yrkesutbildningen förnyas och arbetslivets inflytande öka. För att öka tydligheten i utbudet av gymnasieprogram och förbättra konkurrensen mellan skolor behövde regleringen mellan fristående och offentliga gymnasieskolor så långt som möjligt bli gemensam. Regeringen tog därför 2008 initiativ till en reformering av gymnasieskolan (prop. 2008/09:199). Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2009/10:UbU3, rskr. 2009/10:8).

Den kommunala vuxenutbildningen lämnade under 1990-talet det s.k. etappsystemet som hade införts i början av 1980-talet. Kursplaner som var gemensamma med gymnasieskolan infördes i syfte att skapa likvärdighet i mål och syfte mellan gymnasieskolan och den gymnasiala vuxenutbildningen.

Lärarytelseutbildningen har över tid reformerats i olika etapper. Den lärarytelseutbildning som infördes 2001 gick från specialiserade lärarytelseexamina mot färre och mer generella examina. Lärarytelseutbildningen har under lång tid fått kritik för bristande kvalitet och likvärdighet och för att för läraryrket avgörande kunskaper inte varit obligatoriska inslag i utbildningen. Detta har föranlett regeringen att ta initiativ till en reformerad lärarytelseutbildning med start hösten 2011. Den speciallärarytelseexamen som avskaffades 2001 återinfördes 2008. Regeringens motivering till detta var att den existerande specialpedagogutbildningen inte gav den kompetens skolorna hade behov av för att säkerställa adekvat stöd till eleverna (prop. 2006/07:1, utg.omr. 16). Regeringen har sedan 2007 också genomfört fortbildningssatsningen Lärarytelse, för att ge lärare ökade möjligheter att bredda och fördjupa sina ämnesteoretiska och ämnesdidaktiska kunskaper. Som en fortsättning på den satsningen genomförs sedan 2012 Lärarytelse II som är en fortbildningssatsning med inriktning

på behörighetsgivande kurser för utbildade lärare och fritidspedagoger.

Under åren 2001–2006 gavs ett statligt bidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem på 10,5 miljarder kronor. Syftet med det riktade bidraget var att nå bättre resultat i skolan genom att bekosta personalförstärkningar. Av Riksrevisionens granskning (RiR 2005:9) framgick dock att det inte fanns något direkt samband mellan grunden för utbetalningen och bidragets syfte. Det går inte att säga om pengarna har lett till bättre resultat i skolan.

Brister i genomförandet av de olika skolreformerna kan ha påverkat reformernas resultat. I betänkandet Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan (SOU 2007:28) anges bl.a. att statens insatser för genomförande av såväl målsystemet som betygssystemet har brustit. Både i lärarutbildningen, i rektorsutbildningen och i kompetensutvecklingen av lärare har utbildningsinslag saknats om statens styrsystem så som det kommer till uttryck främst i skollagen, läroplanerna och kursplanerna. Mot denna bakgrund beslutade regeringen om en omfattande insats med start 2010, när det gäller bl.a. införandet av nya läroplaner för grundskolan och motsvarande skolformer samt en ny gymnasieskola, den nya skollagen och den nya betygsskalan.

#### *Statens ansvar och styrning*

De omfattande förändringarna av skolväsendet har inneburit att staten fått en ny roll. Sedan början på 1990-talet har den statliga styrningen och de statliga insatserna av skolväsendet successivt förändrats. Staten har efter hand tagit ett allt större ansvar för den nationella likvärdigheten. Skolan styrs på nationell nivå genom att riksdag och regering anger nationella mål och riktlinjer för arbetet. Dessa nationella mål och riktlinjer, i kombination med statlig utvärdering och uppföljning, ska garantera att utbildningen i landet blir likvärdig. Inom de ramar som staten anger genomförs undervisningen i skolan av kommunerna som huvudman för de kommunala skolorna och av enskilda huvudmän för de fristående skolorna. Huvudmännen har stor frihet att besluta om hur verksamheten ska organiseras för att de nationella målen ska uppnås. Ett uttryck för detta är att staten under 2000-talet har lagt ökad tonvikt vid inspektion av skolan. Myndigheten för skolutveckling inrättades 2003 för att tydliggöra Skolverkets granskande uppgift och skilja denna från

den utvecklingsstödande verksamheten (skr. 2001/02:188). Ytterligare ett steg i denna riktning togs genom inrättandet av Statens skolinspektion 2008. Denna myndighet gavs också, i och med den nya skollagen som tillämpas från och med 1 juli 2011, bl.a. möjlighet till skarpare sanktioner mot de huvudmän som missköter sig.

### Skolväsendets utveckling och problem

Det finns flera problem i den svenska skolan och regeringen har sedan 2006 tagit initiativ till flera reformer i syfte att förbättra kunskapsresultaten.

Under en längre period har elevernas studieresultat i framför allt grundskolan försämrats drastiskt. Detta framgår bl.a. av Skolverkets nationella utvärderingar av grundskolan 1992 och 2003 samt av resultat från olika internationella studier. I gymnasieskolan är genomströmningen fortsatt låg. Efter fyra år har en fjärdedel av eleverna fortfarande inte fått slutbetyg. Att jämföra kunskapsresultaten över en längre tid är dock problematiskt eftersom uppgifter enligt det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet finns först från 1998 och det tidigare relativa betygssystemet inte kan användas för att jämföra betygsresultat över tid. Internationella jämförande studier finns från 1960-talet, men utvecklades framför allt från och med mitten av 1990-talet. Uppgifterna före 1990-talet är alltså få och svårtolkade. Därutöver har nationell uppföljning av måluppfyllelsen i skolan varit otillräcklig genom att antalet nationella prov har varit få och länge enbart obligatoriska för skolorna att genomföra i grundskolans årskurs nio och i gymnasieskolan.

Utöver att elevernas studieresultat i flera avseenden har försämrats så har även spridningen i resultat ökat. Enligt rapporten Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? (Skolverket 2009) har sedan 1998 resultatskillnaderna mätt i betyg i grundskolan ökat mellan olika skolor och mellan olika elevgrupper. OECD:s PISA-studie, som mäter 15-åringars läsförståelse och kunskaper i matematik och naturvetenskap, tyder på att spridningen i resultat mellan skolor har ökat och att de elever som inte uppnår en grundläggande läsförståelse har blivit allt fler. Bilden är dock inte entydig. Timssundersökningarna som mäter kunskaper i matematik och naturvetenskap i årskurs 4 och 8, visar t.ex. på en något minskad spridning i resultat.

Något som ofta anses har försämrats över lång tid är läraryrkets status. Vid tiden för kommunaliseringen hade lärarnas relativlöner sjunkit under lång tid. Det har blivit allt svårare att rekrytera kvalificerade studenter till lärarutbildningarna vilket bl.a. framgår av rapporten Hur lärares förmågor påverkar elevers studieresultat (IFAU Rapport 2008:25). De svenska lärarlönerna är i dag låga jämfört med lärares löner i andra västeuropeiska länder, vilket bl.a. framkommer i rapporten Education at a Glance 2011 (OECD 2011).

Staten har satt upp behörighetskrav för lärare, men inte haft verktyg för att mäta huruvida kraven uppfylls. Många lärare saknar adekvat utbildning för den undervisning de bedriver. I grundskolan saknar 15 procent av de tjänstgörande lärarna läsåret 2011/12 pedagogisk högskoleexamen, i gymnasieskolan 25 procent och i komvux är motsvarande andel 26 procent. Det finns också undersökningar som visar att lärare ofta saknar en utbildning inriktad mot de skolformer, ämnen eller årskurser i vilka de undervisar. Det konstaterade bl.a. Statskontoret i rapporten Lärares utbildning och undervisning i skolan (Statskontoret 2007:8). I den nya skollagen förtydligas behörighetskraven och ett legitimationssystem för lärare och förskollärare har införts.

Rektorerna är betydelsefulla för att skapa bra förutsättningar för lärarnas och elevernas arbete. Skolinspektionen genomförde 2010 en granskning som visar att rektorerna behöver förbättra det pedagogiska ledarskapet (rapport 2010:15). Det finns bl.a. ett behov av att utveckla arbetsformerna för att tillsammans med lärarna analysera samband mellan skolans resultat, undervisningsmönster och elevernas utveckling och lärande. Ledarskapet är avgörande för en skolas kvalitet. Regeringen har därför satsat på det pedagogiska ledarskapet i skolan och införde 2010 en obligatorisk befattningsutbildning för rektorer. Därefter har regeringen genomfört en satsning på en frivillig fortbildning i styrnings- och ledarskapsfrågor för de rektorer som har genomgått den obligatoriska utbildningen. Satsningen pågår till 2014.

Även vid tiden före kommunaliseringen ansågs det finnas stora brister i skolans kvalitet, t.ex. sjunkande status för läraryrket och svårigheter för lärarutbildningarna att fylla sina platser.

*Kommunernas ansvarstagande*

Skolverket och Skolinspektionen har vid flera tillfällen konstaterat att kommunernas arbete med skolutveckling ofta brister. Skolverket har 2009 i rapporten Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov (rapport nr 330) också konstaterat att många kommuner inte följer upp effekterna av sin resursfördelning. Det indikerar att de i sin resursfördelning inte fäster tillräcklig vikt vid skillnader i elevernas bakgrund och att de är försiktiga med att låta resurserna variera mellan skolor med olika förutsättningar. I en ytterligare studie från 2011 av kommunernas resursfördelning, Resursfördelning till grundskolan – rektorers perspektiv (rapport nr 365), konstaterade Skolverket att resursfördelningen i kommunerna fortsatt var huvudsakligen volymbaserad. Samtidigt kunde Skolverket notera att allt fler kommuner tog hänsyn till socioekonomiska skillnader vid resursfördelningen.

Tillgången till gymnasieutbildning av god kvalitet är en strategisk fråga för den framtida kompetensförsörjningen. Hemkommunen ansvarar för att alla behöriga i kommunen erbjuds utbildning på nationella program och erbjudandet ska omfatta ett allsidigt urval av nationella program och inriktningar. Eftersom det varierar i vilken utsträckning en kommun anordnar olika studievägar i egen regi är elevernas reella möjligheter att läsa en viss utbildning ofta beroende av bostadsort. Vidare varierar utbudet av kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna över landet.

Ett annat problem inom skolväsendet är lärarnas kompetensutveckling. Eftersom lärarens kompetens är den enskilt viktigaste faktorn för elevens framgång i skolarbetet är satsningar på fortbildning och lärarutbildning väsentliga för att förnya och komplettera lärarnas kompetens. I rapporten Ett lyft för den som vill (Statskontoret 2010:12) konstaterade Statskontoret bl.a. att tillfrågade lärare och rektorer är eniga om att längre, akademisk fortbildning är ett ovanligt inslag inom skolan och lärarna bedömer det som osannolikt att de skulle ha kunnat fortbilda sig på detta sätt utan den statliga satsningen.

Det finns också oroande tecken när det gäller elevernas tillgång till särskilt stöd. I flera rapporter från Skolverket och Skolinspektionen konstateras brister i skolans arbete med särskilt stöd och att tillgången till särskilt stöd ofta varierar mellan kommunerna. Många elever stöter någon gång under sin skoltid på svårigheter och behöver under en kortare tid särskilda stödåtgärder. Andra

elever behöver stöd kontinuerligt under hela skoltiden på grund av t.ex. en funktionsnedsättning. Arbetet med särskilt stöd är därför en viktig del i att upprätthålla utbildningens likvärdighet.

### Uppdraget

Utvecklingen av skolväsendet visar stora brister. Elevernas studieresultat, den förändrade likvärdigheten och läraryrkets bristande attraktivitet utgör indikatorer på att verksamheten i skolväsendet under en lång period inte har utvecklats i önskvärd riktning. Det finns sannolikt många orsaker till den negativa utvecklingen.

Kommunaliseringen var en av de mest genomgripande reformerna som genomfördes vid denna tid. Det finns därför anledning att utvärdera vilka effekter denna reform fick för skolväsendets utveckling. Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1, utg.omr. 16) angett att förändringen av huvudmannskapet för skolan ska utvärderas. Vidare lämnade riksdagen i mars 2011 ett tillkännagivande till regeringen med innebörden att regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att analysera och utvärdera de senaste årens stora skolreformer i syfte att ta fram förslag för att stärka elevernas rätt till en likvärdig utbildning, ökad kvalitet och en sammanhållen skola (bet. 2010/11:UbU7, rskr. 2010/11:206).

Det finns få studier som har belyst effekterna av själva kommunaliseringen. En orsak till detta kan vara svårigheten att särskilja effekter av kommunaliseringen från alla andra förändringar under samma tidsperiod. Det finns dock vissa studier gjorda som har bäring på delar av området. I rapporten *Lika skola med olika resurser?* (Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2009:5), och i rapporten från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) *Vad hände med resurserna när den svenska skolan decentraliserades?*, (Rapport 2005:1) belyses frågorna om likvärdighet och resursfördelning.

För att utvärdera effekterna av kommunaliseringen av skolväsendet är det nödvändigt för utredaren att i sitt arbete förhålla sig till tiden såväl vid som efter kommunaliseringen. Därför bör utredaren i sitt arbete beakta andra viktiga skeenden som dels sammanföll med kommunaliseringen, dels har inträffat sedan dess, t.ex. den ekonomiska nedgången under 1990-talet och andra politiska



beslut som påverkat skolan. Därtill är det viktigt att effekter som beror av statliga respektive kommunala beslut kan separeras.

Syftet med denna utredning är att åstadkomma en utvärdering av eventuella kausala effekter av kommunaliseringen. Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag på förändringar av huvudmannskapet inom skolväsendet.

Utredaren ska därför

- utvärdera eventuella kausala effekter av kommunaliseringen på elevernas studieresultat, läraryrkets status, lärarnas- och rektorernas arbetsuppgifter, samt likvärdigheten i skolväsendet.

Utredaren ska i första hand genomföra en kvantitativ analys där eventuella kausala effekter identifieras och redogörs för. Effekter av kommunaliseringen ska separeras från andra faktorer som kan ha påverkat elevernas studieresultat, läraryrkets status och likvärdigheten i skolväsendet. Andra faktorer kan vara den ekonomiska nedgången i början av 1990-talet, förändringen av betygssystemet, gymnasiereformen, förändringar av lärarutbildningen och införandet av mål- och resultatstyrningen. Utredaren ska vidare separera effekter som beror av statens respektive kommunernas styrning.

Därutöver ska utredaren analysera hur kommunerna, med utgångspunkt i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, styrt skolverksamheten när det gäller planering, uppföljning, utvärdering, lokalt utvecklingsarbete och lärarnas kompetensutveckling. Utredaren ska säkerställa att analysen görs på ett sådant sätt att resultaten är generaliserbara.

### Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter inom uppdragets område. Utredaren ska också samråda med andra relevanta myndigheter och organisationer. Därutöver ska utredaren inhämta det underlag från t.ex. andra myndigheter som krävs för uppdragets fullgörande.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2014.

(Utbildningsdepartementet)

# Metoder för en utvärdering av skolans kommunalisering

Anders Lindbom och Anders Westholm  
Statsvetenskapliga institutionen  
Uppsala universitet  
December 2012

Den huvudfråga som utredningsdirektiven (dir. 2012:84) ställer avser en serie orsakssamband: Vilken inverkan hade skolans kommunalisering på elevernas studieresultat, läraryrkets status, lärarnas och rektorernas arbetsuppgift, samt skolväsendets likvärdighet? De logiska förutsättningarna för att vi ska kunna dra slutsatser om huruvida sådana orsakssamband föreligger är väl kända. Närmare bestämt gäller att tre olika villkor samtidigt måste vara uppfyllda.

För det första måste orsak föregå verkan eller, om orsak och verkan är mer eller mindre synkrona, relationen mellan dem vara så beskaffad att ett orsakssamband i motsatt riktning, från verkan till orsak, på logiska grunder låter sig uteslutas. För det andra måste den studerade orsakens effekter kunna isoleras från effekten av alla de andra tänkbara orsaker som kan tänkas påverka sambandet mellan tilltänkt orsak och verkan. Slutligen måste orsak och verkan visa sig samvariera och isoleringsvillkoret vara uppfyllt.

Det ideala experimentet är ett sätt att förvissa sig om att alla tre villkoren är uppfyllda. Man har i det fallet kontroll över tidsföljden (verkan observeras efter det att den experimentella betingelsen tillförts), isoleringen från andra tänkbara orsaker (exempelvis genom att slumpvis indela ett stort antal fall i två eller flera experimentgrupper), samt mätningen av såväl orsak som verkan och sambandet dem emellan.

I det fall som här är aktuellt, liksom i många andra samhällsvetenskapliga sammanhang föreligger emellertid inga eller obetydliga möjligheter att genomföra några egentliga, i sammanhanget relevanta, experiment. Det betyder inte att den utvärdering som här är aktuell eller andra undersökningar som inte vilar på experimen-

tell grund är mindre meningsfulla eller mindre vetenskapliga. Det betyder bara att resultaten aldrig kan bli fullt lika säkra och oomtvistliga som i de fall då det är möjligt att experimentera och resultaten av experimenten dessutom utan svårighet låter sig generaliseras till den verklighet man vill uttala sig om.

Om man närmare betraktar de svårigheter som i det här fallet är förknippade med vart och ett av de tre villkoren kan till att börja med konstateras att det första av dem, tidsföljdvillkoret, är tämligen oproblematiskt. Det föreligger inga svårigheter att finna data sådana att villkoret är uppfyllt. Självfallet måste man dock på denna punkt ha i åtanke att effekten inte kan antas vara fullt skönjbar med omedelbar verkan. Ifråga om läraryrkets status, lärarnas och rektorernas arbetsuppgifter och skolväsendets likvärdighet måste man naturligtvis räkna med viss eftersläpning och viss tröghet. När det gäller elevernas studieresultat måste man vidare ta i beaktande både att de delvis kan förväntas bero av de nyssnämnda faktorerna och att en stor del av elevpopulationen under den första perioden efter kommunaliseringen haft huvuddelen av sin skolgång förlagd till den statliga eran.

Om det första villkoret är tämligen problemfritt kan samma sak svårligen sägas om det andra, det vill säga isoleringsvillkoret. Självfallet kan de utfall som här ska studeras tänkas påverkas av en rad andra faktorer vid sidan av skolans huvudmannaskap. Vissa sådana faktorer pekas uttryckligen ut i utredningsdirektiven såsom den ekonomiska utvecklingen, förändringen av betygssystemet, gymnasie-reformen, förändringar av lärarutbildningen och övergången till mål- och resultatstyrning men dessa är förstås inte de enda tänkbara.

Det bör dock på denna punkt genast påpekas att isoleringsvillkoret inte innebär att alla de faktorer som kan tänkas påverka utfallet måste föras in i analysmodellen. Ytterligare två omständigheter måste föreligga för att så ska vara fallet.

För det första måste det finnas ett samband mellan den variabel vars effekt vi vill studera, i detta fall huvudmannaskapet, och den faktor vi söker kontrollera för, t.ex. konjunkturläget. Som framgår av utredningsdirektivet var konjunkturläget osedvanligt dåligt under perioden omedelbart efter kommunaliseringen. Vid denna tidpunkt fanns således ett samband mellan kommunalt huvudmannaskap och dåligt konjunkturläge. Så har dock inte varit fallet under hela den period som nu är möjlig att undersöka. Det finns exempelvis inga starka skäl att misstänka att konjunkturutvecklingen skulle ge en

skev bild av utvecklingen med avseende på utfallsvariablerna vid en jämförelse mellan perioden strax före kommunaliseringen och de första åren på 2000-talet.

För det andra måste sambandet mellan huvudmannaskap och den kontrollfaktor vi oroar oss för bero på att kontrollfaktorn påverkar huvudmannaskapet eller att de båda styrs av en tredje faktor. Om sambandet däremot beror på att huvudmannaskapet påverkar kontrollfaktorn och den sistnämnda således utgör ett mellanliggande steg i orsakskedjan mellan huvudmannaskapet och utfallet behöver den inte tillföras analysmodellen. Det kan i många fall vara en fördel att ändå föra in den men då av andra skäl än att den förbättrar isoleringen såsom det sistnämnda begreppet normalt uppfattas.

Det kan i detta sammanhang vara värt att erinra om att flera av utfallsvariablerna i detta fall rimligen måste ses som just sådana mellanliggande variabler eller mekanismer i förhållande till andra utfallsvariabler. Exempelvis kan läraryrkets status och skolpersonalens arbetsvillkor båda ses som tänkbara mekanismer i förhållande till elevernas studieresultat. Detta faktum kan utnyttjas för att stärka bevisföringen med avseende på det sistnämnda utfallet. Om det visar sig att kommunaliseringen haft negativ inverkan på rekryteringen till läraryrket och skolpersonalens möjligheter att bedriva effektiv undervisning finns det större skäl att tro att den också påverkat elevernas studieresultat negativt än vad som annars varit fallet.

En likartad logik kan utnyttjas även på andra områden och i flera led i syfte att stärka bevisföringen. Om en negativ utveckling av läraryrkets status och skolpersonalens arbetsvillkor medfört att lärarutbildning blivit mindre attraktiv och rekryteringen till läraryrket därmed försvagats finns större skäl att tro att de både förstnämnda faktorerna, via försämrade lärarkompetens, haft negativ inverkan på elevernas studieresultat än vad som varit fallet om rekryteringen varit oförändrat god, den fallande statusen och de försämrade arbetsvillkoren till trots. När man, som i denna och många andra undersökningar, inte alltid fullt ut kan kontrollera för de faktorer som kan tänkas störa det observerade sambandet mellan utfallet och den orsak som står i fokus är en precisering av de mekanismer som kan tänkas förmedla effekten vara ett mycket värdefullt komplement. Det som här skisseras kan sägas vara en motsvarighet till den strategi som i andra sammanhang går under beteckningen processpåringning (se t.ex. George and Bennett 2005).

Det sista av de tre villkor som måste vara uppfyllda för att vi ska kunna dra slutsatsen att ett orsakssamband föreligger är att orsak och verkan samvarierar med isoleringsvillkoret uppfyllt. Att fastställa om en sådan samvariation föreligger eller inte kan i vissa fall vara en mycket enkel uppgift förutsatt att vi kan lämna isoleringsproblematiken därhän. Men den kräver inte desto mindre att data för den utfallsvariabel vi intresserar oss för är jämförbara.

Vilka svårigheter vi därvid ställs inför beror både på vilken av utfallsvariablerna det närmare bestämt handlar om och vilken jämförelsegrund vi väljer att utnyttja. Med tanke på att kommunaliseringen genomfördes vid en och samma tidpunkt över hela landet kan statistiska, inomnationella jämförelser inte användas för att på ett mer direkt sätt kasta ljus över kommunaliseringens effekter även om de indirekt kan vara av betydelse ur isoleringssynpunkt (exempelvis i form av jämförelser mellan kommunala skolor och friskolor) eller som ett led i mätningen av den av utfallsvariablerna som avser skolväsendets likvärdighet (exempelvis i form av jämförelser mellan olika kommuner eller mellan skolor i olika kommundelar). I stället måste fokus här ligga på två andra möjligheter: att jämföra situationen i Sverige vid olika tidpunkter samt att jämföra Sverige med andra länder. En tredje möjlighet är att jämföra kommunala skolor med de så kallade fristående skolor som började tillkomma i och med skolpengens införande 1992.

Dessa jämförelsemöjligheter bör självfallet inte uppfattas som alternativ i genuin bemärkelse. Mycket talar för att man så långt möjligt bör söka utnyttja alla angreppssätten, både därför att deras respektive styrkor och svagheter kan tänkas vara komplementära och därför att ett bredare empiriskt underlag generellt är att föredra framför ett smalare. Inget hindrar heller att de olika angreppssätten kombineras, exempelvis genom att man jämför situationen i andra länder med den i Sverige med avseende på hur trendutvecklingen ser ut snarare än med avseende på läget vid en enstaka tidpunkt.

I den fortsatta framställningen diskuterar vi till att börja med de olika utfallsvariablerna i syfte att ge en bild av hur dessa närmare bestämt kan definieras och mätas. Vi diskuterar i samband därmed även de tänkbara orsakssambanden mellan dessa variabler liksom i viss mån möjligheterna till jämförelser inom Sverige över tid. Vi återkommer därefter avslutningsvis till jämförelsemöjligheterna mellan länder samt mellan kommunala och fristående skolor.

## Utfallsvariablerna

Av de fyra utfallsvariabler som här är aktuella – elevernas studieresultat, läraryrkets status, skolpersonalens arbetsuppgifter och likvärdigheten i skolväsendet – skiljer sig de båda förstnämnda från de båda sistnämnda i så måtto att de i väsentligt mindre utsträckning direkt kontrolleras av offentliga beslut och det sätt på vilka dessa förverkligas. Man brukar i förvaltningslitteraturen (se t.ex. Winter 2007) ofta skilja på det omedelbara resultatet av det politiska systemets agerande (eng. ”output”) och det samhälleliga utfall som detta resultat i sin tur ger upphov till (eng. ”outcome”). Elevernas studieresultat och läraryrkets status är med denna distinktion som utgångspunkt mer att betrakta som utfall medan skolpersonalens arbetsuppgifter och likvärdigheten i skolväsendet i högre grad kan anses vara direkta resultat av den offentliga sektorns agerande. Hur eleverna presterar på olika kunskaps- och färdighetsprov bestäms inte bara av den undervisning skolan tillhandahåller utan också av en rad andra faktorer, däribland elevernas hemmiljö, deras kamratkrets och de tekniska resurser (exempelvis Internet) som står till deras förfogande. På motsvarande sätt bestäms läraryrkets status inte bara av de utbildnings-, löne- och arbetsvillkor lärarna erbjuds utan också av motsvarande villkor för alternativa yrken liksom av de immateriella incitament i form av exempelvis socialt anseende som olika yrken åtnjuter. Skolpersonalens arbetsuppgifter liksom likvärdigheten i skolväsendet, åtminstone om det sistnämnda tolkas som likvärdiga utbildningsmöjligheter, är i högre grad ett direkt resultat av offentliga beslut och dessas förverkligande.

Det är vidare uppenbart att skolpersonalens arbetsuppgifter i sin tur kan tänkas påverka två av de andra utfallsvariablerna, nämligen läraryrkets status och elevernas studieresultat. Även skolväsendets likvärdighet är självfallet beroende av hur skolpersonalens arbetsuppgifter varierar mellan exempelvis olika kommuner eller mellan enskilda skolor som förutsätts kunna leverera likvärdig utbildning. Men det är i det senare fallet inte fråga om ett orsaksförhållande mellan två logiskt särskiljbara storheter utan om två olika aspekter av samma storhet.

## Skolpersonalens arbetsuppgifter

Det finns mot bakgrund av ovan nämnda förhållanden anledning att först ställa frågan om hur skolpersonalens arbetsuppgifter närmare bestämt kan definieras, mätas och undersökas. Det finns därvid anledning att inledningsvis överväga om det enbart är arbetsuppgifterna som utredningen har anledning att intressera sig för eller om uppmärksamheten bör vidgas till att även omfatta andra aspekter av skolpersonalens arbetsvillkor. I många hänseenden torde arbetsuppgifter och arbetsvillkor vara mer eller mindre synonyma men på somliga punkter torde vedertaget språkbruk innebära en åtskillnad. Exempelvis kan genomsnittlig klasstorlek, tillgång till läromedel eller tillgång till tekniska undervisningsresurser av annat slag knappast i någon direkt mening sägas vara skolpersonalens arbetsuppgifter. De kan däremot sägas vara en del av deras arbetsvillkor och självfallet också därigenom påverka såväl lärarkets status (i bemärkelsen attraktivitet) som elevernas studieresultat. Med tanke på detta talar mycket för att man vidgar blicken till att omfatta inte bara arbetsuppgifterna utan också andra aspekter av arbetsvillkoren. Självfallet förhindrar inte detta att man där så är önskvärt särskiljer det förstnämnda från det sistnämnda.

Rimligen borde det på denna punkt gå att finna en rad indikatorer på hur skolpersonalens arbetsvillkor förändrats över tid och också, till åtminstone någon del, hur de står sig vid en jämförelse med andra länder. Bland dessa märks de ekonomiska resurser som står till skolans förfogande per elev för såväl drift som investeringar (självfallet ställt i relation till faktorer som bruttonationalprodukt, inflation, de totala kommunala utgifterna och de totala offentliga utgifterna) samt antal lärare och antal skolfunktionärer av annat slag per elev. Till de faktorer som vidare borde uppmärksammas hör hur lärarnas arbetsbörda fördelar sig mellan den del som är direkt undervisningsrelaterad (förberedelser till och utförande av enskilda lektioner samt granskning av elevernas lösningar på de skriftliga uppgifter de tilldelats) och de delar som avser andra uppgifter, exempelvis kursutveckling, målbeskrivningar och kriterier för betygssättning, resultatrapportering, möten och sammanträden av olika slag samt mer socialt relaterat elevarbete. Ytterligare en fråga som bör ställas är hur stor del av arbetstiden lärarna är ålagda att vistas på skolan och hur den arbetsmiljö de där erbjuds för enskilt arbete vid sidan av lektionstid påverkar deras prestationsförmåga.

När en sådan beskrivning väl föreligger bör blicken riktas såväl bakåt som framåt i orsakskedjan. I vilken utsträckning kan de observerade variationerna tillskrivas kommunaliseringen och i vilken utsträckning beror de på andra förhållanden? Som påpekas i direktivet finns i detta avseende flera andra tänkbara orsaker att ta hänsyn till, exempelvis gymnasiereformen, förändringen av betygssystemet samt införandet och implementeringen av mål- och resultatstyrningen. Vidare blir det självfallet aktuellt att även ställa frågan om hur eventuella förändringar i skolpersonalens arbetsvillkor förändrat läraryrkets status och elevernas studieresultat.

### Läraryrkets status

Även när det gäller den andra av utfallsvariablerna, läraryrkets status, finns anledning att fundera över hur det tämligen vaga och mångtydiga begreppet status närmare bestämt bör definieras och mätas. Mycket talar här för att statusbegreppet delas upp i flera olika komponenter. En central komponent bör här vara lärarnas kompetens. Kompetensen är den del av statusbegreppet som i första hand kan tänkas påverka elevernas studieresultat och bör i nästa steg självfallet uppmärksammas som ett led i förståelsen av hur dessa resultat utvecklas. Den torde kunna mätas med hjälp av indikatorer på rekrytering (hur förändras lärarutbildningens attraktivitet i jämförelse med andra utbildningar), utbildningskrav och utbildningsutfall, möjligheter till fortbildning och kompetensutveckling samt yrkeserfarenhet (hur förändras benägenheten att stanna kvar i läraryrket).

En andra komponent som här bör uppmärksammas är inkomstutvecklingen som tillsammans med arbetsvillkoren rimligen är av stor betydelse för rekryteringen till lärarutbildningen liksom för viljan att stanna kvar i läraryrket men som i en mer direkt bemärkelse knappast kan tänkas påverka elevernas studieresultat.

Vissa av de indikatorer som ovan nämnts är av sådant slag att de direkt kan tänkas ha påverkats av skolans kommunalisering, exempelvis inkomstutveckling och möjligheter till fortbildning/kompetensutveckling. I andra fall är kommunaliseringens potentiella inverkan mera indirekt (via arbetsvillkor och inkomstutveckling) såsom ifråga om rekrytering till läraryrket och benägenheten att stanna kvar som lärare. I åter andra fall såsom ifråga om utbildningskrav och utbildningsutfall är kommunaliseringens tänkbara betydelse än mer indirekt.



## Elevernas studieresultat

När det gäller elevernas studieresultat finns i första hand anledning att överväga tre typer av tillgängliga mått: betyg, nationella prov/utvärderingar och internationella undersökningar.

Tyvärr är möjligheterna att använda betygsutvecklingen för att bedöma kommunaliseringens konsekvenser förhållandevis begränsade. Det relativa betygssystem som gällde fram till 1993 var så uppbyggt så att det genomsnittliga betyget i landet alltid skulle vara 3. Således säger betygen under den perioden inget om eventuella förändringar i elevernas studieresultat.

Från 1994 och framåt gäller ett målrelaterat betygssystem som undanröjer det hinder för meningsfulla jämförelser över tid som det relativa betygssystemet reste. Även om det nya systemet inte medger jämförelser av situationen före och omedelbart efter kommunaliseringen skulle det potentiellt kunna användas för att undersöka den fortsatta utvecklingen, vilket är av intresse med tanke på att kommunaliseringens eventuella effekter på studieresultaten knappast kan förväntas vara omedelbara och tidsmässigt avgränsade utan snarare fördröjda och gradvisa. Den betygsinflation som misstänks föreligga kan dock vara ett problem för möjligheterna till jämförelser över tid inom ramen för det nya betygssystemet (Vlachos 2010).

Ytterligare en möjlighet tillhandahålls av de nationella proven och de nationella utvärderingarna. Även dessa har dock under senare tid kommit att ifrågasättas. Skolinspektionens omräkning av proven år 2012 indikerar att lärarnas rättning präglas av en subjektivitet som inte sällan resulterar i överdrivet goda provresultat (Skolinspektionen 2012). Men det finns också andra problem som här försvårar jämförelser. För det första är det förstas svårt att ge proven en jämn svårighetsgrad över åren, vilket gör att resultaten inte helt speglar elevernas kunskapsutveckling. För det andra byter skolorna kursplaner med ojämna mellanrum vilket gör det svårt att skapa längre jämförbara resultatserier (jfr Lärarnas Nyheter 2012).

De nationella proven genomförs årligen i tre ämnen. Det är därför intressant att se om utvecklingen är likartad i alla tre, samt om denna trend kan kopplas till tidspunkten för kommunaliseringen (med en fördröjning som gör att effekten bör vara tilltagande under de första fem till tio åren). De nationella utvärderingarna genomförs inte lika ofta, men är å andra sidan väsentligt bredare ämnesmässigt (16 ämnen i 2003 års undersökning). Den första genomfördes 1989, den andra våren 1992 (varför resultaten

inte till någon större del bör ha påverkats av kommunaliseringen), den tredje 1995 och den fjärde 2003.

En tredje tänkbar källa är de internationella jämförande undersökningar av kunskapsnivåer som genomförts (t.ex. PISA och TIMSS). Också vad gäller användningen av dessa finns vissa problem, varav ett är att de rymmer relativt få mättillfällen. IEA-undersökningarna i matematik under den senare grundskoleåldern har t.ex. genomförts 1964, 1980, 1995, 2003 och 2007. PISA-undersökningar är genomförda 2000, 2003 och 2006. Vid ungefär samma tillfällen är också undersökningar i naturvetenskap genomförda. IEA-undersökningarna ger här möjlighet att jämföra utvecklingen före kommunaliseringen med perioden efteråt men är inte idealiskt anpassade tidsmässigt för detta ändamål. Framförallt saknas en mät-punkt strax före förändringen av skolans huvudmannaskap.

Tidpunkterna för läsförståelseproven gör att de förmodligen är bäst lämpade att säga något om kommunaliseringens effekter. Läsförståelseproven för de yngre eleverna i grundskolan genomfördes 1970, 1991, 2001 och 2006 och proven för de äldre grundskoleeleverna 1970, 1991, 2000, 2003 och 2006. Undersökningarna genomfördes således precis vid tidpunkten för kommunaliseringen, innan den ännu kunnat ha några effekter och sedan cirka 10 år senare när eleverna fullt ut har gått i en kommunaliserad skola. Dessa data ger således möjlighet till något som påminner om en klassisk före och efterundersökning.

Ytterligare ett problem med de internationella undersökningarna är dock att de inte alltid är helt anpassade till den svenska läroplanen. De förhållandevis goda svenska resultaten i TIMSS matematikundersökning 1995 sägs till exempel ibland bero på att det som mättes i denna omgång bättre överensstämde med innehållet i den svenska läroplanen än vid andra undersökningstillfällen (Lärarnas tidning 2012). Men läsförståelseproven borde vara mindre känsliga för denna typ av snedvridning av resultaten.

Begränsningarna hos de data som ovan diskuterats gör att utredningen bör överväga att även analysera andra data. En analys av mönstringsdata kan i det sammanhanget vara värdefull. Fram till slutet av 1990-talet mönstrade i princip alla unga män det år de fyllde 18 men sedan år 2000 har andelen sjunkit. För en bedömning av kommunaliseringens effekter är dock perioden fram till 2000 av stort intresse.

Delar av mönstringstesten hade en kognitiv inriktning och mätte de verbala, logiska, spatiala och tekniska förmågorna (Grönkvist

et al 2010). De har också den uppenbara fördelen att bedömningen är extern. Det finns därmed knappast någon risk för att proven rättas på ett sådant sätt att resultaten överdrivs i positiv riktning. Ett problem är dock att testen inte är starkt kopplade till gällande läroplan och att deras svårighetsgrad kan tänkas variera över tid.

### Skolväsendets likvärdighet

Som redan antytts skiljer sig skolväsendets likvärdighet på ett grundläggande sätt från de tre vi tidigare diskuterat. Vad denna variabel tillför är inte ytterligare en storhet på samma nivå som de andra tre. I stället implicerar den att vi anlägger ett annat analytiskt perspektiv. Medan vi tidigare intresserat oss för hur *nivåerna* hos de första tre utfallsvariablerna förändras som en potentiell effekt av kommunaliseringen reser skolväsendets likvärdighet frågan om hur deras *spridning* förändras, inte minst spridningen mellan olika kommuner. Av särskild vikt är här inte bara hur spridningens storlek förändras som en potentiell effekt av kommunaliseringen utan också den samvariation som kan tänkas finnas mellan kommunala karaktäristika, exempelvis deras skattekraft, och kommunernas inbördes placering ifråga om förhållandena på skolområdet (de första tre utfallsvariablerna). En undersökning av hur spridningen mellan kommuner förändras kräver förstås att man kan finna data som går att hänföra till enskilda kommuner. Men i övrigt skiljer den sig inte på ett principiellt plan från en undersökning av hur nivåerna förändras i landet som helhet.

### Jämförelser mellan länder och mellan kommunala och fristående skolor

Jämförelser mellan olika enheter kan också göras för att belysa kommunaliseringens effekter. Först diskuteras jämförelser med andra länder och därefter möjligheterna till jämförelser inom Sverige. De substantiella diskussionerna är förstås tentativa och ska snarast ses som tänkbara sätt att resonera.

## Jämförelser mellan länder: Norden

De nordiska ländernas skolsystem präglas av en intressant blandning av likheter och skillnader. En central gemensam nämnare som underlättar jämförelser är att skolväsendets mål i mycket hög utsträckning är desamma. De nordiska samhällena kan vidare förväntas vara relativt lika vad gäller samhällskontext och utveckling av det slag som kan förväntas påverka skolresultaten (Lindbom 1995). Skolans styrning uppvisar samtidigt betydande skillnader liksom i viss utsträckning resultaten i de stora internationella undersökningarna av elevernas prestationer. Islands ringa storlek gör dock med nödvändighet förhållandet mellan den nationella och den lokala nivån väldigt annorlunda än i andra nordiska länder. Därför är värdet av jämförelser med just det isländska fallet begränsat.

På ett övergripande plan har länderna genomfört likartade reformer av decentraliseringskaraktär (jfr Eriksson 2012). Det ger vissa möjligheter att undersöka om sådana reformer får ensartade effekter i alla länderna eller om vad som ser ut som en effekt i ett enskilt land, exempelvis Sverige, i själva verket är ett spuriöst samband eller åtminstone är starkt av betingat av andra faktorer. Samtidigt finns skillnader i reformernas karaktär som möjligen kan ge underlag för mer precisa förklaringar än samlingsbegrepp för reformer som "decentralisering" eller "kommunalisering". Nedanstående resonemang är exempel på hur man skulle kunna resonera vid en sådan analys.

Ett jämförande studium skulle hypotetiskt ha mycket att vinna på att studera fyra typer av fall: 1) länder med en kontinuerlig stark kommunal kontroll över skolan, 2) länder som, liksom Sverige, kommunaliserat skolväsendet, 3) länder med ett kontinuerligt starkt statligt inflytande över skolan och 4) länder som förstärkt skolan. Det nordiska "skolförvaltningslaboratoriet" medger flera av dessa jämförelser även om det förstås inte är idealiskt i alla avseenden.

1) Den danska skolan var från 1900-talets början en i hög grad kommunal angelägenhet. Därför genomfördes inte samma typ av kommunaliseringsreformer i Danmark som i Sverige kring 1990. Styrningen av den danska skolan kännetecknas således av högre stabilitet (Lindbom 1995). Om ett stort kommunalt inflytande över skolan påverkar skolresultaten negativt borde därför de danska resultaten vara sämre än de svenska fram till 1990, medan skillnaden därefter kan förväntas minska. Samma sak gäller övriga utfalls-

variabler. Om ett stort kommunalt inflytande kan förväntas ge upphov till en försämring av skolpersonalens arbetsvillkor, en nedgång i läraryrkets status samt minskad likvärdighet i jämförelse med ett centraliserat system borde situationen i dessa hänseenden ha varit mindre tillfredsställande i Danmark än i Sverige fram till kommunaliseringen men skillnaderna mellan länderna avta under perioden därefter.

2) I Norge har decentraliseringsreformer inom skolväsendet genomförts under 2000-talet. År 2003 ökades det kommunala inflytandet bland annat genom att kommunerna fick ansvaret att löneförhandla med lärarna. Huvudmannaskapet över skolan är delat. Innehåll och organisation formuleras på statlig nivå men kommunerna har stort tolkningsutrymme och frihet i hur de implementerar centrala regleringar. Kommunerna ansvarar för att anställa och fortbilda lärare och för lokal utformning av de nationella läroplanerna. De enskilda skolorna och lärarna har stort inflytande över undervisningen. Statsbidragen är inte öronmärkta, utan kommunerna har en betydande frihet att använda dem som de önskar (Eriksson 2012). Eftersom utvecklingen i Norge i stora drag är parallell med den svenska så kan också skolprestationerna, skolornas likvärdighet och lärarnas arbetsvillkor och status förväntas ha en liknande utveckling allt annat lika. Om de norska utfallsvariablernas (skolprestationer, lärarnas arbetsvillkor och status) utveckling är mer positiv än den svenska så kan det förväntas bero på andra faktorer (till exempel avsaknad av ekonomisk kris eller svagare inslag av tilltagande skolkonkurrens) och omvänt.

3) Också i Finland har skolans styrning decentraliserats. År 1991 genomfördes en reform av som innebar att ansvaret flyttades till kommunerna och de enskilda skolorna. Öronmärkningen av statliga medel upphörde. Några år senare tillkom ett ökat lokalt inflytande över undervisningens utformning (Eriksson 2012). Men det finländska fallet förefaller ha ett kontinuerligt starkare statligt inflytande över skolväsendet än i Sverige i vissa avseenden. Lärarnas arbetsvillkor präglas enligt vissa redogörelser av en större stabilitet (Kornhall 2012).

Ibland lyfts just *stabiliteten* fram som en viktig faktor bakom de välkända finländska framgångarna vad avser skolprestationer (som i internationell jämförelse har förbättrats över tid), men den är i så fall knappast en tillräcklig orsak. Den förklaringsfaktor som man i övrigt brukar hänvisa till är läraryrkets höga status i Finland. Men om statusen har höjts under de senaste tjugo åren (vilket skulle

kunna förklara de förbättrade skolprestationerna) så är den förändringen knappast betingad av ett förstatligande.

4) Tyvärr verkar ett nordiskt fall som skulle kunna belysa effekterna av ett förstatligande av skolan lysa med sin frånvaro. Givet udden i den svenska debatten om skolans kommunalisering och de förslag på återförstatligande som förekommer är detta förstås olyckligt. För även om utredningen skulle kunna tänkas belägga att den svenska kommunaliseringen haft negativa effekter så implicerar detta inte med nödvändighet att ett återförstatligande skulle lösa problemen. Det kan därför finnas anledning för utredningen att söka fall av förstatligande utanför den nordiska kontexten, trots att det är svårare att överföra dessa ländernas erfarenheter av sådana reformer på grund av de kontextuella skillnaderna.

De svårigheterna med existerande datakällor som diskuterats tidigare återkommer förstås även vid jämförelser mellan länder. Emellertid minskar åtminstone vissa av problemen. Eftersom de nordiska länderna i hög grad delar skolpolitiska målsättningar och idéer blir exempelvis det faktum att test och läroplan inte helt matchar varandra av mindre betydelse. En jämförelse som begränsar sig till de nordiska länderna innebär vidare att den länderuppställning man jämför mot förblir konstant oavsett vilka länder som i övrigt deltar i undersökningarna.

Nationella data i de andra nordiska länderna kan också användas för att se om de trender som finns i de svenska tidsserierna är parallella med dem som kan urskiljas på annat håll. I Danmark används till exempel externa examinatorer i samband med studentexamen och därför bör problem med betygsinflation vara mindre där.

### Jämförelser inom Sverige: kommunala och fristående skolor

Jämförelser inom Sverige försvåras förstås av att den förändring som utredningen vill studera effekten av genomfördes samtidigt över hela Sverige. Det går därför inte att jämföra effekterna i kommungrupp A med kommungrepp B som inte utsattes för interventionen.

Nu finns dock andra skolformer än den kommunala, framförallt då de så kallade *fristående skolorna*. Som namnet säger är dessa skolor fristående och vad de i realiteten är fristående från är kommunerna. Den statliga styrningen av de båda skolformerna är unge-

fär densamma: de lyder under samma läroplan, använder samma betygssystem och påverkas av samma lärarutbildning. Men i förhållande till kommunerna har de fristående skolorna naturligt nog en betydligt större frihet än kommunala skolor.

Ett problem är förstås att skolpengssystemet (1992) genomfördes efter kommunaliseringen (1991) så variationen kan inte studeras genom ett klassiskt kvasiexperimentellt upplägg där situationen i de båda skolgrupperna mäts före kommunaliseringen som bara påverkar den ena gruppen och där man sedan jämför situationen före och efter interventionen. Eftersom de två reformerna genomförs nästan samtidigt kan det ändå vara intressant att jämföra utvecklingen *efter* kommunaliseringen. I den mån utvecklingen är parallell i de två skolformerna talar det för att förändringen inte förklaras av de delar av den kommunala styrningen som bara en av de två formerna av skolor är utsatt för: det vill säga kommunaliseringen. Om resultaten i de fristående skolorna däremot utvecklas bättre än de kommunala så kan det bero på kommunaliseringens negativa effekter även om det förstås också kan finnas andra tänkbara förklaringar.

Vid den här typen av jämförelse gäller förstås att hänsyn måste tas till skillnader i elevernas bakgrundskaraktäristika, exempelvis ifråga om socioekonomiska resurser (särskilt föräldrars utbildningsnivå), etnicitet men också i tilltagande utsträckning kön. Data av det här slaget är mycket lättillgängliga, åtminstone från slutet av 1990-talet (Skolverket 2012). En komplikation är den "dolda" segregationen som inte kan mätas genom individens bakgrundskaraktäristika. De fristående skolor lockar sannolikt i större utsträckning elever med hög motivation (som inte kan reduceras till deras bakgrundskaraktäristika). Möjligen kan detta i någon mån kontrolleras med hjälp av data om antagningspoäng och ansökningstryck.

## Referenser

- Dir. 2012:84. *Utvärdering av effekterna av kommunaliseringen av skolväsendet.*
- Erikson, Josefina. 2012. Kommunaliseringsutredningen, intern arbetspromemoria.
- George, Alexander L. och Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences.* Cambridge: MIT Press.
- Grönkvist, Erik, Jonas Vlachos och Björn Öckert. 2010. "Hur överförs förmågor mellan generationer?". Uppsala, IFAU, rapport 2010:21.
- Kornhall, Per. 2012. "Principen om en bra skola för alla gäller inte längre." Dagens Nyheter, DN Debatt, 17/3.
- Lindbom, Anders. 1995. *Medborgarskapet i välfärdsstaten.* Uppsala: Almqvist & Wiksell International.
- Lärarnas Nyheter. 2012. "Fler prov skall släcka inflationsbrasan", 16/2.
- Skolinspektionen. 2012. "Lika för alla? Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan under tre år." Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolverket. 2012. "Likvärdig utbildning i svensk grundskola?" Stockholm: Skolverket.
- Vlachos, Jonas. 2010. "Betygets värde." Stockholm: Konkurrensverket.
- Winter, Søren. 2007. "Implementation Perspectives: Status and Reconsideration." I B. Guy
- Peters och Jon Pierre, red., *Handbook of Public Administration*, s. 131–141. London: Sage Publications.



# Skolans kommunalisering och de professionellas frirum

2013-09-15

Rapport utarbetad på uppdrag av utredningen om skolans  
kommunalisering, U 2012:09

Gunnar Berg

i samverkan med:

Fia Andersson, Göran Bostedt, Judit Novak, Jan Perselli,  
Frank Sundh och Christer Wede

## Förord av Leif Lewin

Allt fler är överens om att lärarna är skolans viktigaste resurs. Diskussionen om skolan handlar därför i hög grad om hur vi ska ge bästa tänkbara förutsättningar för lärarna att bedriva en bra undervisning. Man brukar säga att lärare och rektorer är exempel på professioner eller, lite beroende på definitionen, semiprofessioner. För alla grupper av professionella är det av yttersta vikt med autonomi i yrket – så även för lärare och rektorer. När effekterna av skolans kommunalisering ska bedömas är det därför relevant att analysera på vilket sätt lärarnas och rektorernas handlingsutrymme för självständiga professionella handlingar i den svenska skolan förändrats från tiden närmast före skolans kommunalisering och framåt.

I denna rapport visas bland annat att staten vid olika tidsperioder tillerkänt skolans professionella varierande grad av handlingsutrymme för professionella handlingar i skolans vardagsarbete. I rapporten talas om att skolan före kommunaliseringen kännetecknades av *central regelstyrning*, som i samband med kommunaliseringen ersattes av en *decentraliserad målstyrning*. Numera utmärks styrningen av *centraliserad resultatstyrning*. Vidare framhålls i rapporten att lärarna och rektorerna av olika skäl inte alltid använt det frirum för professionella handlingar som staten medgett.

Undersökningen har genomförts efter ett uppdrag från denna utredning till professor Gunnar Berg, som utarbetat rapporten i samverkan med en grupp forskare bestående av Fia Andersson, Göran Bostedt, Judit Novak, Jan Perselli, Frank Sundh och Christer Wede. Forskarna ansvarar själva för innehållet i rapporten.

Utredningen om skolans kommunalisering (U 2012:09)

Leif Lewin  
Särskild utredare

# Innehåll

|   |            |
|---|------------|
| <b>Förord</b> .....   | <b>447</b> |
| <b>Uppdragsbeskrivning</b> .....  | <b>449</b> |
| <b>Sammanfattning</b> .....   | <b>451</b> |
| <b>1 Introducerande analysram och översiktshistoria</b> .....                   | <b>453</b> |
| Inledning.....  | 453        |
| Frirumsteorin och skolan som institution.....                                   | 454        |
| Mål- och värderationalitet.....   | 457        |
| Introduktion till problemområdet: Skolan och den svenska/nordiska modellen..... | 458        |
| Ideologi och marknad.....   | 460        |
| Professionalisering och avprofessionalisering.....                              | 462        |
| Tre reformperioder .....  | 464        |
| Skolans styrformer .....  | 465        |
| Skolinstitutionen i ett innehållsligt – värderationellt – perspektiv.....       | 468        |
| Likvärdighet som jämlikhet.....   | 468        |
| Likvärdighet som lika möjligheter .....   | 471        |
| Likvärdighet som kvalitet .....   | 472        |
| Skolans institutionella spelplaner i sammandrag.....                            | 474        |
| Slutsatser med relevans för skolans frirum.....                                 | 475        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| <b>2</b> | <b>Frirumsanvändning under den centraliserade och regelstyrda skolinstitutionens era .....</b>      | <b>477</b> |
|          | Inledning .....   | 477        |
|          | Från skolkommision till enhetsskola och sammanhållen grundskola.....                                | 477        |
|          | Centralt och centraldirigerat utvecklingsarbete.....  | 478        |
|          | SIA-skolan och det lokala utvecklingsarbetet .....  | 480        |
|          | SIA-betänkandet och SIA-propositionen.....  | 481        |
|          | 1980 års läroplan för grundskolan, Lgr 80 .....   | 483        |
|          | SSK-utredningen och SSK-försöken.....   | 486        |
|          | SIA:s, SSK:s och Lgr 80:s pedagogiska grundsyn .....  | 488        |
|          | Det centrala kontra lokala utvecklingsarbetet .....   | 489        |
|          | Frirumsanvändning i praktiken under 1980-talet.....   | 493        |
|          | Några nedslag i 1980-talets forskning med relevans för skolors frirumsanvändning .....              | 493        |
|          | Lokal skolutveckling som förändringsstrategi .....  | 494        |
|          | Från lokalt till centralt och därefter utlokaliserat utvecklingsarbete.....                         | 497        |
|          | Från skolan som organisation till skolan som institution ...  | 502        |
|          | Slutsatser så långt.....  | 504        |
|          | Arbetsenheten som grupporganisation.....  | 505        |
|          | Varifrån kommer idén om arbetsenheter? .....  | 506        |
|          | En grundskola organiserad i arbetsenheter under 1980-talet .....                                    | 507        |
|          | Den kontraproduktiva arbetsenhetsorganisationen.....  | 508        |
|          | En gymnasieskola för (nästan) alla? .....   | 509        |
|          | Frirumsanvändning i 1980-talets gymnasieskola.....  | 510        |
|          | Kärnan i 1980-talets decentraliseringssträvanden:<br>Det behovsanpassade statsbidragssystemet ..... | 511        |
|          | Sammanfattande slutsatser om frirumsanvändandet under 1980-talet.....                               | 513        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>3 Skolans kommunalisering under tidigt 1990-tal .....</b>                                    | <b>515</b> |
| Inledning.....  | 515        |
| 1990-talets skolreformer – några hörnpelare.....  | 516        |
| Ansvarspropositionen och dess förarbeten .....  | 517        |
| Intervjuerna 1991–92 av ledande skolaktörer.....  | 520        |
| Skolans huvudmannaskap.....   | 522        |
| Kommunens självförvaltande uppgift.....   | 524        |
| Nämndorganisation, rektor och skolplan .....  | 528        |
| Statlig utvärdering, kontroll och sanktionsmöjligheter.....                                     | 534        |
| Likvärdig utbildning .....  | 537        |
| Skolpolitik och skolmarknad.....  | 538        |
| Persson och Ask i jämförelse med varandra.....  | 539        |
| Övriga intervjuades utsagor i förhållande till Ask och<br>Persson.....                          | 541        |
| De intervjuades perspektiv på professionell autonomi<br>och frirumsanvändning i sammandrag..... | 543        |
| Avslutande diskussion .....   | 546        |
| <b>4 Frirum, marknad och decentralisering .....</b>   | <b>547</b> |
| Inledning.....  | 547        |
| Läroplanskommitténs betänkande, SOU 1992:94 .....   | 547        |
| Exkurs: Bildningsbegreppets renässans i svensk<br>skolpolitik? .....                            | 548        |
| Lpo 94/Lpf 94.....  | 549        |
| Likvärdigheten i Lpo och Lpf 94 i jämförelse med<br>Lgr 80.....                                 | 550        |
| Strävansmål, uppnåendemål och tim- och kursplaner.....  | 551        |
| Marknadslinjen utmanar decentraliseringslinjen.....   | 552        |
| Exkurs: New Public Management .....   | 552        |
| Valfrihet och fristående skolor.....  | 553        |
| Slutsatser om marknadslogiken .....   | 557        |
| Skolverket och decentraliseringslinjen.....   | 558        |
| Decentraliseringslogikens hörnstenar.....   | 560        |

|   |            |
|---|------------|
| Decentraliseringslinjen ifrågasätts.....  | 561        |
| Skolkommittén driver decentraliseringslinjen.....   | 563        |
| Skolkommitténs direktiv .....   | 563        |
| Skolkommitténs slutbetänkande .....   | 564        |
| Decentraliseringens innebörd och möjligheter.....   | 565        |
| Decentraliseringslinjen i Skolkommitténs tappning.....  | 568        |
| Från decentraliserad skolutveckling till kvalitetsredovisning.....  | 569        |
| Kvalitetsbegreppets intåg.....  | 570        |
| Diskussion: Professionell frirumsanvändning i förhållande till<br>marknads- och decentraliseringslinjen ..... | 571        |
| Marknads- och decentraliseringslinjen i mål- och<br>värderationell belysning .....                            | 573        |
| <b>5 Empirisk belysning av professionsfältet 1:<br/>Frirumsanvändning under 1990-talet .....</b>              | <b>575</b> |
| Kapitlets innehåll.....   | 575        |
| SLAV 2-projektet .....  | 576        |
| Projektets uppläggning och empiriska arbete.....  | 576        |
| SLAV 2:s resultat i sammandrag .....  | 577        |
| Vad kännetecknade den nionde kommunen? .....  | 579        |
| Sammanfattande slutsats av SLAV 2.....  | 580        |
| Inkätdialogen, del 1 .....  | 581        |
| Metod och informanter.....  | 581        |
| Den inledande inkätfrågan.....  | 582        |
| Resultat av öppningsfrågan i sammandrag.....  | 582        |
| Kategorier för gruppering av utsagor kopplade till<br>inkätdialogens andra fråga .....                        | 585        |
| Informanternas uppfattningar om vad frirumsarbete är<br>och var under 1990-talet .....                        | 586        |
| Vilka berättelser om skolan ger dessa utsagor? .....  | 599        |
| Kommunal skolplan och skolors arbetsplaner.....   | 600        |
| Undersökningskommunens skolplan .....   | 601        |
| Skolornas arbetsplaner .....  | 602        |
| Skola 1 .....   | 603        |
| Skola 2 .....   | 603        |

|  |            |
|--|------------|
| Skola 3.....   | 604        |
| Sammanfattande slutsatser av studien av skolplan och<br>arbetsplaner .....   | 604        |
| <b>6 Från lokala kvalitetsredovisningar till central<br/>skolinspektion och systematiskt kvalitetsarbete .....</b> | <b>607</b> |
| Inledning.....   | 607        |
| Vad är kvalitet? .....   | 608        |
| Kvalitetsbegreppets skolpolitiska intåg .....  | 609        |
| Kvalitetsbegreppet institutionaliseras.....  | 611        |
| Från idé till regim.....   | 611        |
| Skolverkets utbildningsinspektion 2003–2008.....   | 619        |
| Myndigheten för skolutveckling: kvalitetsarbete som<br>skolutveckling.....   | 620        |
| Nya skolpolitiska vindar: MSU läggs ner och<br>Skolinspektionen blir egen myndighet .....                          | 622        |
| Betänkandet <i>Tydlig och öppen. Förslag till en stärkt<br/>skolinspektion</i> (SOU 2007:101).....                 | 622        |
| Diskussion.....  | 625        |
| Skolinspektionens tillsyns- och kvalitetsgranskningsuppdrag<br>som egen myndighet .....                            | 626        |
| Tillsyn och kvalitetsgranskning i skollagen.....   | 626        |
| Systematiskt kvalitetsarbete .....   | 627        |
| Skolinspektionen i 2010 års skollag .....  | 629        |
| Systematiskt kvalitetsarbete efter införandet av den nya<br>skollagen .....  | 631        |
| Diskussion .....   | 632        |
| Sammanfattande slutsatser .....  | 634        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| <b>7</b> | <b>Empirisk belysning av professionsfältet 2: Skolledare bedömer skolinspektionen .....</b>   | <b>639</b> |
|          | Kapitlets innehåll.....   | 639        |
|          | Studien – en kort beskrivning.....  | 640        |
|          | Regelbunden tillsyn – målsättning och genomförande.....   | 641        |
|          | ”Bra tillsyn – bättre skola” .....  | 644        |
|          | Några avslutande ord om frirumsproblematiken .....  | 660        |
| <b>8</b> | <b>Ytterligare empirisk belysning: Röster från professionella och arbetsmarknadens parter om frirumsanvändning.....</b>                                   | <b>663</b> |
|          | Inledning .....   | 663        |
|          | Redovisning av enkätstudie, del 2 .....   | 663        |
|          | Kategori 1: Den centraliserade resultatstyrningen förbättrar förutsättningarna för professionellt skolarbete.....   | 664        |
|          | Kategori 2: Den centraliserade resultatstyrningen förbättrar förutsättningarna för professionellt skolarbete i vissa avseenden och försämrar i andra..... | 666        |
|          | Kategori 3: Den centraliserade resultatstyrningen försämrar förutsättningarna för professionellt skolarbete.....  | 670        |
|          | Sammanfattande slutsatser.....  | 675        |
|          | Intervjustudie med ledande representanter för arbetsmarknadens parter inom skolområdet .....  | 677        |
|          | Per-Arne Andersson, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) .....   | 677        |
|          | Metta Fjelkner, Lärarnas Riksförbund (LR) .....   | 680        |
|          | Sören Holm och Ingrid Silfverberg, Lärarförbundet .....   | 683        |
|          | Matz Nilsson och Lena Linnerborg, Sveriges skolledarförbund .....   | 686        |
|          | Några slutsatser av intervjuerna med de ledande partsrepresentanterna.....  | 689        |
|          | Sammanfattande slutsatser av samtliga studier som redovisats i kapitlet.....  | 691        |



|          |  |            |
|----------|--|------------|
| <b>9</b> | <b>Frirumsförändring över tid inom några skolpolitiskt strategiska områden .....</b> | <b>693</b> |
|          | Inledning.....   | 693        |
|          | Specialpedagogik .....   | 695        |
|          | Specialpedagogik i relation till olika läroplaner.....                               | 696        |
|          | Specialpedagogik i lärarutbildning, specialläro- och specialpedagogutbildning .....  | 699        |
|          | Demokratiuppdraget och elevinflytande – från Lgr 80, till Lpo 94 och Lgr 11 .....    | 705        |
|          | Demokratisk skola.....   | 706        |
|          | Elevinflytande i efterkrigstidens läroplaner för grundskolan.....                    | 707        |
|          | Slutsatser i sammandrag.....   | 711        |
|          | Betyg och bedömning .....  | 713        |
|          | Betyg och betygssättning .....   | 713        |
|          | Betyg med mål- och kunskapsrelationer .....  | 715        |
|          | Relationen mellan läroplan, kursplaner och betyg.....                                | 716        |
|          | Nuvarande bestämmelser om betyg och bedömning.....                                   | 718        |
|          | Bedömning och individuell utvecklingsplan (IUP) .....                                | 719        |
|          | Dagsläget .....  | 720        |
|          | Hur förstår lärare betygssystemet?.....  | 721        |
|          | Slutsatser med koppling till frirumsproblematiken .....                              | 722        |
|          | Kursplaner .....   | 723        |
|          | Sambandet mellan värdegrunden och kursplanerna i Lpo 94 .....                        | 723        |
|          | Lgr 11, den samlade läroplanen .....   | 724        |
|          | Demokratiuppdraget i kursplanerna.....   | 727        |
|          | Kursplanen för svenskämnet i Lpo 94, 2000 .....                                      | 727        |
|          | Kursplanen för svenskämnet i Lgr 11 .....  | 729        |
|          | Kunskapsuppdraget i kursplanerna.....  | 732        |
|          | Lärares professionalism .....  | 733        |
|          | Sammanfattning .....   | 733        |
|          | Avslutande kommentarer .....   | 734        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>10 Skolans professionella aktörsberedskaper .....</b>   | <b>737</b> |
| Inledning .....  | 737        |
| Begreppet aktörsberedskap .....  | 738        |
| Skolororganisationers kollektiva identitet .....   | 740        |
| Kollektiv identitet och skolors kulturer .....   | 742        |
| Professionell aktörsberedskap .....  | 743        |
| Omvärldssanktion, kunskapsbas, kåranda och autonomi....  | 743        |
| Rektorers professionella aktörsberedskap.....  | 744        |
| Lärares professionella aktörsberedskap .....   | 748        |
| Slutsatser om förväntningar på rektorers och lärares<br>professionalism i förhållande till olika institutionella<br>spelplaner ..... | 752        |
| Rektorer och lärare förenas i ledarskapsuppgifter .....  | 756        |
| Från skolpolitiska ideal till skolors vardag.....  | 757        |
| Frirum eller frirumsanvändning – det är frågan.....  | 760        |
| Avslutande diskussion: Är skolans reformering verkligen ett<br>tidsproblem? .....  | 762        |
| Skolutvecklingens drivkrafter.....   | 764        |
| Intresseproblem snarare än tidsproblem?.....   | 766        |
| En översikt över hur intresseperspektivet tonar fram i<br>denna rapport.....   | 767        |
| Avslutande reflektioner .....  | 769        |
| <b>Referenser.....</b>   | <b>773</b> |

# Förord

Föreliggande rapport är utarbetad på uppdrag av utredningen som utvärderar skolans kommunalisering (U 2012:09). Rapporten grundas på en av utredningen formulerad uppdragsbeskrivning som återges nedan in extenso. Denna har i sin tur avgränsats till två huvudfrågeställningar som varit vägledande för arbetet med rapporten. Frågeställningarna är:

1. Vilka konsekvenser i fråga om professionellt frirum har skolans kommunalisering öppnat för från 1990-talet och fram till dagsläget? Här är det således *frirummet som sådant* som uppmärksammas. Med detta förstås det handlingsutrymme som i formell mening regleras av skolans statliga uppdrag och som i kombination med yttre ideologiska, juridiska och administrativa ramar sätter gränser för skolans yrkesutövares egna och självständiga handlingar.
2. Har frirummet under denna tidsperiod använts av de professionella för självständiga handlingar, och i så fall hur? Här är det alltså arten och graden av *faktisk professionell frirumsanvändning* betraktat över tid som står i fokus.

En ytterligare avgränsning är att rapportens innehåll i huvudsak uppmärksammar grundskolan. Trots detta torde de principiella slutsatserna i allt väsentligt gälla även för gymnasieskolan.

I övrigt grundas rapporten på vedertagna principer för samhällsvetenskaplig forskning. Att rapportens innehåll är avgränsat i förhållande till frågeställningarna ovan innebär att väsentliga områden som dominerat skoldebatten under senare år, t.ex. elevers kunskapsresultat i nationell och internationell belysning, inte har varit föremål för våra studier.

Arbetet med denna skrift har pågått under februari till september 2013 och utöver undertecknad har följande personer medverkat

med texter i rapporten: *Fia Andersson*, universitetslektor i pedagogik vid Uppsala universitet, Campus Gotland, står för avsnittet om specialpedagogik i kapitel 9. *Göran Bostedt*, docent i statsvetenskap vid Mittuniversitetet (Miun) har författat avsnittet om elevinflytande i kapitel 9. *Judit Novak*, doktorand i pedagogik vid Uppsala universitet belyser i kapitel 7 kopplingar mellan skolinspektion och skolledare. *Jan Perselli*, universitetslektor i pedagogik vid Miun svarar tillsammans med undertecknad för den i kapitel 1 introducerande översikten till problemområdet i fråga. *Frank Sundh*, universitetsadjunkt i svenska vid Mälardalens högskola är ansvarig för avsnittet om kursplaner i kapitel 9 och *Christer Wede*, universitetsadjunkt i pedagogik vid Högskolan i Borås svarar för avsnittet om betyg och bedömning i samma kapitel. Övriga kapitel har undertecknad arbetat fram.

Författarna har medverkat i redigeringen av rapporten och Andersson, Bostedt, Perselli, Sundh och Wede svarar tillsammans med Berg gemensamt för rapportens generella slutsatser.

Under arbetet har utredningens sekreterare Ulf Andersson och undertecknad haft en kontinuerlig dialog om rapportens innehåll. Ulf har bidragit med ett antal värdefulla synpunkter som i allt väsentligt arbetats in i rapporten. Ett speciellt tack riktas till dig Ulf för ditt stora engagemang och intresse för detta arbete.

Uppsala, den 15 september 2013

Gunnar Berg ([gunnar.berg@miun.se](mailto:gunnar.berg@miun.se))  
Seniorprofessor vid Mittuniversitetet, Campus Härnösand

# Uppdragsbeskrivning

## Bakgrund

Allt sedan tiden före kommunaliseringen av skolan 1991 har staten utövat en ”dubbel styrning” av skolan. Den ena styrningen riktas mot *huvudmannen*. Den andra styrningen innebär ett uppdrag, förbi huvudmannen, direkt till *skolledare* och *lärare*. Kommunaliseringen och efterföljande reformer fram till i dag har på olika sätt påverkat handlingsutrymmet eller ”friutrymmet” och därmed ansvaret för de tre ovan nämnda nyckelgrupperna. Vissa reformer eller reforminslag har ökat de lokala aktörernas friutrymme och ansvar, medan andra har minskat friutrymmet och ansvaret. Vissa av reformerna kan ha förändrat friutrymmet/ansvaret, utan att det vare sig ökat eller minskat. Givetvis har reformerna även påverkat relationerna mellan de lokala aktörerna.

Friutrymmet och därmed ansvaret för huvudmannen, skolledarna och lärarna har alltså förändrats i olika strategiska avseenden vid flera tillfällen från tidpunkten för kommunaliseringen och framåt. Att så skett behöver emellertid inte innebära att de lokala aktörerna ändrat sitt beteende i samma utsträckning: att i formellt hänseende tilldelas ett visst friutrymme är en sak, att använda samma utrymme är en annan sak.

## Uppdraget

Inom ramen för uppdraget ska konkretiseras i vilka specifika strategiska avseenden friutrymmet och ansvaret för huvudmän, skolledare och lärare inom grundskolan och gymnasieskolan förändrats vid olika i sammanhanget relevanta tidpunkter från tiden närmast före kommunaliseringen fram till i dag. Av beskrivningen ska framgå på vad sätt nyckelaktörerna över tid fått ett förändrat friutrymme och ansvar. Beskrivningen ska innehålla exemplifie-

ringar och i övrigt utformas så att även läsare som inte är pedagoger eller förtrogna med fackterminologin inom området ska förstå beskrivningen av de konkreta förändringarna i respektive aktörs vardagliga arbete. Beskrivningen ska även belysa i vilken utsträckning de tre nyckelaktörerna vid olika tidpunkter använt sig av det friutrymme och ansvar som tilldelats dem.

Uppdraget ska avrapporteras i form av en promemoria till utredningen senast den 31 maj 2013.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Detta datum flyttades senare fram till 20 juni 2013 och till 15 september 2013 för leverans av råmanus respektive slutrapport. (GB:s anm.)

# Sammanfattning

I enlighet med studiens uppdragsbeskrivning uppmärksammas följande frågeställningar i denna rapport: (1) Vilka konsekvenser i fråga om professionellt frirum har skolans kommunalisering öppnat för från 1990-talet och fram till dagsläget, och (2) har frirummet under denna tidsperiod använts av de professionella för självständiga handlingar, och i så fall hur? I rapporten behandlas lärares och skolledares yrkesutövande under tidsperioden från skolans kommunalisering i början av 1990-talet till dagsläget (2013) i ett institutionellt perspektiv. *Frirum* är alltså rapportens nyckelbegrepp, och givet detta tonar den s.k. frirumsteorin fram som en i sammanhanget adekvat analysram.

Frågan om frirum och professionell frirumsanvändning behandlas under tre tidsperioder. Den skolinstitution som utvecklades under efterkrigstiden fram till 1980-talets slut benämns som i huvudsak *centraliserad och regelstyrd*, och medgav ett professionellt frirum som för lärares del i huvudsak var koncentrerat till klassrumsarbete. Den kommunaliserade skola som infördes i början av 1990-talet innebar en *decentraliseringslinje* som i sin tur öppnade för en *marknadslinje*. Med en samlingsbeteckning kan 1990-talets skolinstitution karaktäriseras som *målstyrd och decentraliserad*. Intentionerna bakom decentraliseringslinjen var bl.a. att frirummet för skolans professionella skulle vidgas till att i princip omfatta skolverksamhet i alla dess operativa aspekter. I marknadslinjen betonades värden som valfrihet och konkurrens, och en väsentlig vikt lades här vid föräldrars och elevers fria skolval. 2000-talets skolinstitution präglas av *centraliserad resultatstyrning*, vilket står för att inom kommunaliseringens, valfrihetens och det fria skolvalets ramar har staten infört en successivt alltmer finmaskig kontrollapparat. Skolinspektionen tonar fram som det främsta uttrycket för denna skolinstitutionella struktur, och inspektionens 2000-tals historia präglas av en gradvis skärpning av kontrollens

utövande och möjliga sanktionsåtgärder för att korrigera skolverksamheter som inte bedöms hålla måttet. Ord som kvalitetsgranskning och kvalitetsarbete är nyckelbegrepp i detta sammanhang. Allmänt uttryckt innebär en mer utbyggd kontrollapparat att det formella frirummet för lärares och skolledares egna och självständiga handlingar minskar. De tre nämnda institutionella strukturerna vilar officiellt sett på begreppet *likevärdighet*, men detta begrepp har tillskrivits olika innebörder som kan förstås i ljuset av respektive institutionell struktur.

Att frirummet formellt sett ökade under 1990-talets decentralisering, och minskade under 2000-talet till följd av utbyggnaden av den statliga kontrollapparaten, säger emellertid inte särskilt mycket om de professionellas *faktiska frirumsanvändning*. Att det över tid existerat – och fortfarande existerar – varierande art och grad av frirum för skolprofessionella handlingar innebär emellertid inte att det faktiskt används av skolans yrkesgrupper för egna och självständiga handlingar. Med hänvisning till forskning, utvecklingsarbeten och annan empiri argumenteras i rapporten för att utvecklingsarbeten som syftar till utökad frirumsanvändning ofta utmynnat i intressemotsättningar mellan olika professionella aktörer snarare än kvalitetshöjande verksamhet. Rapporten visar även att 1990-talets decentralisering, som var tänkt att ge utrymme för en professionell frirumsanvändning som för lärares del sträckte sig utöver själva klassrumsarbetet, inte sällan stannade på kommunal skolpolitisk och förvaltningsnivå, och därmed i begränsad omfattning påverkade skolornas reella vardagsarbete. Rapporten visar vidare att även i dagens centraliserade och resultatstyrda skolinstitution existerar ett frirum som uppmärksammar lärares klassrumsarbete och rektorers resultat- och verksamhetsansvar, men som också lyfter fram skolors kollektiva professionella ansvar för vardagsarbetet.

Rapporten har av avgränsningsskäl ett huvudsakligt fokus på grundskolan, men de principiella slutsatserna gäller även i allt väsentligt även för gymnasieskolan.



# 1 Introducerande analysram och översiktshistoria

## Inledning

Som framgick av förordet är det följande två frågeställningar som speciellt uppmärksammas i denna rapport:

1. Vilka konsekvenser i fråga om professionellt frirum har skolans kommunalisering öppnat för från 1990-talet och fram till dagsläget?
2. Har frirummet under denna tidsperiod använts av de professionella för självständiga handlingar, och i så fall hur?

*Frirum* är således rapportens nyckelbegrepp och givet detta tonar frirumsteorin (Berg, 2003) fram som en i sammanhanget användbar analysram och utgångspunkt för innehållet i rapporten. Nedan behandlas denna teoretiska referensram, men vi ger även en introducerande översiktshistoria som sätter in frirumsproblematiken i ett vidare socialt sammanhang.

Frirumsteorin lyfter enkelt uttryckt fram enskilda skolor som organisationer i ljuset av skolan som formell statlig institution i samhället. I denna rapport riktas vårt fokus bl.a. mot den del av skolors organisationer där de professionella, framför allt lärare och skolledare, verkar. Vi är i synnerhet intresserade av arten och graden av autonomi som dessa grupper har till sitt förfogande för självständiga yrkeshandlingar. Variationer av de professionellas autonomi kan betraktas i ljuset av skolans institutionella förändringar över tid, och det institutionsbegrepp som de kommande resonemangen kommer att kretsa runt ges av denna anledning en närmare förklaring nedan i förhållande till tidsperioden som behandlas i rapporten. Detta innebär att vi först kommer in på begreppet institution som sådant, och hur det kan tillämpas på

skolan. Därefter följer en översikt som bottenar i några forskningsarbeten som belyser skolan som institution under de tidsperioder som behandlas. Kapitlet avslutas med en diskussion om skolans styrformer som kopplas till det kanske främsta skolpolitiska honnörordet, nämligen *likvärdighet*.

För undvikande av missförstånd vill vi påpeka att när vi i rapporten uppmärksammar skolledares och lärares professionella autonomi handlar detta inte om dessa befattningshavares personliga frihet att styra och leda arbetet helt efter eget huvud. Det handlar snarare om det frirum som skolans professionella tillerkänns av sina statliga och kommunala uppdragsgivare för egna och självständiga *handlingar inom de av uppdragsgivarna fastställda ramarna*. Den professionella autonomi är således ändlig, villkorad, och – som vi ska se – föränderlig över tid.

### Frirumsteorin och skolan som institution

Ordet institution har sin grund i det latinska verbet *instituire*, vilket betyder inrätta och etablera. I det engelska språket har institution funnits med sedan i mitten av 1400-talet, och två definitioner som behållit sin aktualitet genom seklerna är "... hävdvunnen praxis i folks sociala och politiska liv" och "... stadgad ordning och reglering av mänsklig verksamhet" (Sirjamaki, 1971, s. 50). Innehållet i denna rapport vilar på att en institution är en etablerad inrättning som är "... uppbyggd på intressegruppsbaserade värdebaser som är samhälleligt sanktionerade och därmed accepterade som mål- och/eller regelsystem för den operativa nivån." (Abrahamsson, Berg, & Wallin, 1999, s. 148). Kopplingen mellan institutioner och organisationer kan uttryckas som att organisationer är sammanslutningar genom vilka människor handlar, medan institutioner står för de fastställda normer och betingelser som handlandet och handlingarna bottenar i (MacIver & Page, 1949).

Uppdragsbeskrivningen – direktiven – som återgavs ovan uppmärksammar en problematik med bäring på såväl skolan som en etablerad och formell institution i samhället (skolsystemet) som enskilda skolorganisationer (lokala skolenheter). För att undersökningsmässigt hantera denna komplexa materia krävs en analysram med såväl bredd som djup.

Uppdragsbeskrivningen vilar som framgick på begreppet *frirum* som numera är vanligt förekommande i olika såväl pro-

fessionella som skolpolitiska sammanhang. En enkel jämförelse mellan två skolpolitiska dokument som vi kommer närmare in på senare i rapporten, och som dessutom företräder olika skolideologiska inriktningar, ger följande resultat. I betänkandet *Skolfrågor – Om skola i en ny tid* (SOU 1997:121) ger en sökning på orden friutrymme eller frirum nio träffar, medan motsvarande frekvens i betänkandet *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan* (SOU 2007:28) är 29 träffar.

Friutrymme knyter begreppsligt an till *frirumsteorin* (originalreferens Berg & Wallin, 1983) som grundas på att de *yttre gränserna* för en tillåten skolverksamhet regleras av den *styrning* som stat och samhälle utövar gentemot skolan som institution i samhället. Styrningen bottenar i skolans *uppdrag* som till innehållet är av ideologisk, juridisk, ekonomisk och administrativ art. I pluralistiska samhällen, som det svenska, är skolans politiska styrning komplex och mångtydig. Detta medför att frågan var *de yttre gränserna* egentligen går för skolans samlade åtaganden i samhället inte låter sig enkelt besvaras. Frirumsteorin vilar på tesen att ju högre grad av töjbara institutionella yttre gränser, desto mer omfattande är frirummet för enskilda skolorganisationer för egna och självständiga handlingar. Vidare fokuserar frirumsteorin vad som kan uttryckas som enskilda skolors *inre gränser*, vilket är liktydigt med de vardagsarbeten som skolor de facto genomför. De inre gränserna avspeglas i väsentliga avseenden i de *skolkulturer* som informellt ligger till grund för det bedrivna vardagsarbetets innehåll och form. Det tillgängliga frirummet vilar på bedömningar av vad en skola faktiskt åstadkommer ifråga om vardagsarbete i förhållande till nämnda institutionella ramar. Med referens till Richardson (1983) kan ett frirumsarbete beskrivas som en process som försiggår i spännvidden mellan *idéernas kraft* och *realiteternas tryck*.

Skolan som institution är alltså ett av frirumsteorins nyckelbegrepp. Forsberg & Wallin (2006) skriver att skolinstitutionen kan ses som ett *moraliskt rum* som definierar "... den sociala kontrollen av våra föreställningar och vårt sätt att vara. Den tar över vårt tänkande genom den tankevärld den manifesterar. Det sker genom de restriktioner och möjligheter den uttrycker och som säger vad som räknas, vad som är viktigt och vad som inte räknas och inte är riktigt" (s. 11). I citatet kan utläsas att institutionen som moraliskt rum utgör en struktur som sätter gränser för aktörers handlingar. Vi kan uttrycka detta så att skolan som ett institutionellt moraliskt rum, inom ramen för givna statliga och samhälleliga

restriktioner, erbjuder de handlande aktörerna ett *frirum* för egna och självständiga handlingar.

Men för att mer på djupet tränga in i denna rumsliga problematik krävs att även *tidsdimensionen* förs in i sammanhanget. En institution må vara trögriktig och stel i sina former, men den är över tid knappast statisk. Snarare förändras över tid de rätts- och moralnormer som ligger till grund för institutionens yttre gränser, och därmed förändras även de institutionella *spelreglerna* för de professionellt verksamma aktörernas egna och självständiga handlingar. Detta innebär att skolans institutionella moraliska frirum varierar om det betraktas över tid, och det är just denna problematik som i ett kort historiskt perspektiv är undersökningsområdet för de studier som redovisas i föreliggande rapport.

Ett institutionsperspektiv där just institutionella spelregler står i centrum företräds av den amerikanske ekonomhistorikern (och ekonomipristagaren till Alfred Nobels minne) Douglass North. Han pekar på att institutioner är uppbyggda kring sociala restriktioner som utgör rättesnören för mänskligt samspel. Norths argumentation vilar på att såväl historisk som nutida samhällsutveckling kan förstås i ljuset av närvaron av institutioner med förmåga att hantera ett samhälles tillgångar inkluderande tillgängligt human kapital. Ifråga om uppdelningen mellan institution och organisation använder North lagspelet som metafor där institutionen står för spelreglerna och organisationen för spelarna:

Syftet med reglerna är att fastställa det sätt på vilket spelet ska spelas. Men lagets uppgift är att inom dessa regler vinna spelet – genom en kombination av skicklighet, strategi och samordning ... Att forma lagets strategi och skicklighet när laget utvecklas är något annat än att forma reglernas tillkomst, utveckling och följder. (North, 1993, s. 18.)

Om Norths lagspelsmetafor kopplas till skolan som institution och skolor som organisationer kan skolans skrivna och oskrivna spelregler (skolans uppdrag i vid bemärkelse) förstås i perspektivet av historiska och nutida maktrelationer mellan stat och samhälle. Spelplanen – arenan där spelet äger rum – är uppbyggd i enlighet med kriterier som svarar mot spelreglerna (frirummets yttre institutionella gränser). Skolans verksamhet – spelet – bygger på hur skolan som institution och enskilda skolor som organisationer använder spelplanen (tar vara på frirummet). Här kommer domare (Skolinspektionen), aktiva spelare (elever och skolpersonal), supportrar (elevernas vårdnadshavare m.fl.), lagledare (rektorer, skolledare)

och andra intressenter in i bilden som aktörer med nära och varaktiga relationer till frirummet. Rektorer/ skolledares uppgifter är enkelt uttryckt att samordna (leda) spelarna så att spelet kan bedrivas på högsta kvalitativa nivå. En förutsättning härvidlag är att rektorer (lagledarna) eftersträvar att koordinera vardagsarbetet (spelet) i förhållande till tillgängliga mänskliga resurser (spelarna dvs. elever och skolpersonal). Detta ska ske inom ramen för frirummets mer eller mindre töjbara yttre gränser (spelreglerna) och dessutom med beaktande av förekommande inre skolkulturer (lagets inre kvaliteter).

Norths teori öppnar för att betrakta institutioner i sitt sociala och samhällsliga sammanhang och givet detta beskrivs och diskuteras nedan skolan som institution i sådant sammanhang. Utgångspunkten för beskrivningen är att skolan som institution betraktas och förstås i perspektivet av den svenska välfärdsstaten, dvs. i ljuset av vad som vanligtvis benämns som den svenska eller nordiska samhällsmodellen. Men för att ytterligare underbygga denna diskussion, som kommer att föras mer ingående och detaljerat i kommande kapitel, vill vi redan här introducera två grundläggande teoretiska begrepp som kommer att nyttjas som analytiska verktyg i sammanhanget, nämligen *Max Webers* klassiska begrepp *mål- och värderationalitet*.

## Mål- och värderationalitet

En begreppsapparat som alltså kommer att dyka upp i rapporten och som är väl förenlig med ett institutionellt perspektiv är begrepps-paret målrationalitet och värderationalitet (Weber 1919/1963). Någon absolut skillnad mellan dessa begrepp föreligger inte, men ett målrationalt handlande sätter enligt Weber fokus på sociala aktiviteter som är möjliga att kvantifiera och/eller instrumentellt inordna i mål-medelhierarkier. Att handla i enlighet med värderationella grundvalar innebär däremot ett socialt handlande i enlighet med mer kvalitativt orienterade måttstockar som svårligen låter sig brytas ner i mätbara mål och medel. Att agera i förhållande till en budgetram är mot denna bakgrund ett exempel på ett målrationalt handlande, medan skolans officiella strävan att förhålla sig till det kristna och humanistiska kulturarvet framstår som ett handlande som kan förstås värderationellt.

## Introduktion till problemområdet: Skolan och den svenska/nordiska modellen

Skolan, både sedd som institution och organisation, har sin egen historieskrivning i alla länder, och denna skrivning visar föga överraskande på både likheter och skillnader när utvecklingen i länderna jämförs med varandra. I Norden råder dock en påtaglig samstämmighet när det kommer till beskrivningen av skolan och dess utveckling. Enligt Antikainen (2006) kännetecknas i grunden de nordiska skolväsendena av att skolan är en skattefinansierad statlig inrättning i samhället som bygger på tankar om jämlikhet, delaktighet och välfärd som övergripande mål för verksamheten. Grundvalar av detta slag förknippas inte sällan med socialdemokratiska och liberala välfärdsstatsideologier (Aasen, 2003, Telhaug, 2006, Richardson, 2010, Blomqvist & Rothstein, 2000). I Norden i allmänhet och i Sverige och Norge i synnerhet har liberaler och socialdemokrater, med start efter andra världskriget och i 1946 års skolkommision, strävat efter att bygga ett jämlikt obligatoriskt skolsystem för alla barn mellan 7 och 16 år. Trots kritik från konservativt håll mot denna reformverksamhet infördes i och med 1962 års läroplan, Lgr 62, den sammanhållna nioåriga grundskolan.

Genomförandet av denna skolreform skedde successivt under i huvudsak 1960-talet. Ett kännetecken för skolsystemet som växte fram under efterkrigstiden var att skolorna, som organisationer, fanns nära barnen, och på landsbygden där detta inte varit fysiskt möjligt ordnades det med fria skolskjutsar. I dessa skolor har ambitionen varit att inkludera elever med särskilda behov, som det uttrycktes tidigare. Detta sätt att skapa och etablera skolor kännetecknar de nordiska ländernas respektive skolinstitutioner. Men influenserna för skolsystemens uppbyggnad har i hög grad även kommit utifrån, inte minst från den amerikanske filosofen John Dewey (1916) vars pedagogik vilade på hans berömda devis om *learning by doing*. Skolan ansågs av ledande skolpolitiker (t.ex. Olof Palme, se Richardson, 2010) vara ett medel för att avskaffa klassamhället, och också spela en avgörande roll för ekonomisk tillväxt.

Enligt Telhaug (2006) kännetecknades de nordiska länderna av väl utbyggda statsapparater, och särskilt tydligt var detta i jämförelse med motsvarande strukturer i USA och England (s. 255). 1950- och 1960-talens dominerande pedagogik var inspirerad av psykologin, och med psykologiska argument betonades det proble-

matiska med att rangordna eleverna och nyttan av att de själva skulle söka sig fram till kunskaperna (a.a., s. 255). Om den konservativa kritiken mot den mer sammanhållna skolan i någon utsträckning planade ut i takt med grundskolans etablering, tilltog kritiken från partier till vänster om socialdemokratin under sent 1960-tal och genom 1970-talet. Även om målen delvis delades med socialdemokratin var den nya vänstern konfliktinriktad, och hävdade att socialdemokratin agerade för att reproducera det bestående auktoritära klassamhället. Emellertid menar Antikainen (2006, s. 232.) att från 1980-talet och framåt genomgick pluralistiska demokratiska samhällen förändringar i decentralistisk riktning. Han skriver: "... starting from the 1980s and increasingly from the 1990s, education has been the target of restructuring processes, meaning decentralization, deregulation, and commercialization." Samtidigt med detta har skolan som institution mer och mer hamnat i fokus i det samhälleliga offentliga samtalet. Skolan och skolfrågor hade fram till millenniumskiftet en jämförelsevis begränsad betydelse i den allmänna samhällsdebatten; skoldebatten ägdes i huvudsak av politiker, ekonomer och samhällsdebattörer snarare än av professionella pedagoger. Vidare kan sägas att marknadsliberala krafter från och med 1980-talet vunnit i styrka, medan de konservativa idealen inte på motsvarande sätt förmått ta plats i svensk skoldebatt (Telhaug, 2006, s. 272 ff). Skillnaden mellan en socialkonservativ respektive en marknadsliberal skolpolitik representeras enligt Göran Persson (i en intervju i december 1991 som vi återkommer till i kapitel 3) av de före detta borgerliga skol- och utbildningsministrarna Britt Mogård och Per Unckel. En annan person som pekat på dessa sammanhang är ekonomen Lakomaa (2008) som tar upp att i början av 1990-talet överfördes ett utökat ansvar för den svenska skolan från staten till kommunerna. Enligt Lakomaa ökade reformen storleken på den kommunala sektorn med en femtedel, vilket gör reformen till en av de största i modern historia. Vidare pekar han på att den skolpolitiska processen om skolans kommunalisering pågick under cirka 20 år innan riksdagsbeslutet fattades 1989, och då med en mycket knapp majoritet. Statsvetaren Jarl (2012, s. 14–15) beskriver hur turerna kring överföringen av väsentliga delar av skolan till kommunerna gick till. Som vi återkommer till i kommande kapitel låg tre av riksdagen antagna propositioner till grund för kommunaliseringen: Med *styrningspropositionen* (1988/89:4) tunnades principerna om central- och detaljstyrning ut och byttes mot en målstyrning som princip. Den

därefter på Utbildningsdepartementet tillsatta arbetsgruppen, benämnd Skolprojektet, hade som uppgift att konkretisera styrningspropositionen, och detta arbete resulterade i två propositioner. I den första, om *kommunalt huvudmannaskap*, (1989/90:41) föreslogs att huvudmannaskapet för lärar- och rektorstjänster fullt ut skulle överföras till kommunerna, och i den andra, *ansvarspropositionen*, (1990/91:18) föreslogs ett nytt statsbidragssystem som innebar att de tidigare öronmärkta medlen till skolan efter hand bakades in i det allmänna bidraget till kommunerna. I ansvarspropositionen infördes ett finansiellt stöd i form av ett sektorsbidrag (1990/91:18, s. 55), och den borgerliga regeringen införde den s.k. skolpengen och därmed ökad valfrihet i skolsystemet (Jarl 2012, s. 16, proposition 1991/92:95, s. 14), och i kompletteringspropositionen 1991/92:150 (s. 20 ff.) redogörs för hur statsbidragssystemet läggs om från januari 1993.

Enligt Lakomaa (2008) innebar reformen bland annat att kommunerna började jämföra sig med varandra. Göran Persson (se nästa kapitel) menade att dessa jämförelser skulle sporra kommunerna att göra bättre ifrån sig, men enligt Lakomaa (2008) blev resultatet snarast det motsatta.

### Ideologi och marknad

Såväl Ringarp (2011) som Jarl (2012) talar om en ”kommunaliserings paradox”, och i korthet kan den beskrivas som att de nämnda reformerna:

... å ena sidan är sprungna ur en strävan att stärka den lokala representativa demokratin genom att öka de lokala politikernas inflytande över skolpolitiken och motverka ett tilltagande tjänstemannainflytande. Å andra sidan är reformerna ett uttryck för en strävan att effektivisera den offentliga sektorn genom att tona ner politikernas roll och i allt högre grad överlåta besluten om verksamheternas produktion till tjänstemän. (Jarl, a.a., s. 22–23.)

Det här har alltså, enligt Jarl, inneburit att kommunaliseringsreformerna öppnar för att skolans organisering vilar på två förvaltningsmodeller; en byråkratisk med syfte att verka för demokratiska ideal, och en managementorienterad i syfte att verka för ökad effektivitet. Enligt Jarl är modellerna svärförenliga och de skapar problem med att styra skolans verksamhet. Pedagogén Quennerstedt (2006) hävdar i sin avhandling att kommunerna deltar som part i utbild-



ningspolitiska samtal avseende likvärdighet enligt någon av diskurserna *Kommunen som resultatansvarig*, *Kommunen som icke-part* och *Kommunen som politisk-ideologisk handlande*. Det är mellan den första och sista diskursen som motsättningarna tydligast kan skönjas, och denna slutsats stämmer väl med hur Jarl beskriver några av reformens resultat.

År 2013 när detta skrivs, är det drygt 20 år sedan lärarkåren kommunaliserades. Reformen ger fortfarande upphov till diskussioner, och inte minst Folkpartiet diskuterar lärarprofessionens status och vilka konsekvenser kommunaliseringen har medfört (Larsson, 2012). Ringarp (2011) analyserar motiven bakom kommunaliseringen och menar att reformen var ett led i en större omvandling av den offentliga sektorn under 1980- och 1990-talen. Enligt henne anpassades välfärdsstaten till nya ekonomiska villkor, samtidigt som ansvaret för lärarkåren överfördes till kommunerna. Ringarp har analyserat hur förändringarna av styrsystemen påverkade lärarprofessionens frirum. Socialdemokraterna hade, genom sitt långa regeringsinnehav, byggt upp väsentliga delar av välfärdsstaten utifrån programmatiskt framställda idéer om ett jämlikt och likvärdigt samhälle. I konsekvens med detta fattades det på 1980-talet omfattande politiska beslut om förändringar inom utbildningsväsendet. I synnerhet gällde detta kommunaliseringen av lärartjänsterna (Ringarp, 2011, s. 13). I dagens skolpolitiska debatt är fortfarande frågorna om händelseförloppet kring skolans kommunalisering kontroversiell vilket bl.a. tar sig uttryck i att tre av riksdagens mindre partier i olika grad driver frågan om skolans förstatligande. Men det finns också andra aktörer som gett sig in i denna diskussion, t.ex. Skolverkets förre generaldirektör Per Thullberg. Han menar i en debattartikel att decentraliseringen medförde en olycklig utveckling för läraryrket som profession (Thullberg, 2012).

Det ovan anförda för oss över till frågan om hur läraryrket har förändrats, och det finns några avhandlingar som diskuterar även denna fråga. Ringarps arbete är redan omnämnt, och vi ska här beröra ett avhandlingsarbete av sociologen Persson.

### Professionalisering och avprofessionalisering

Persson (2008) gör en sociologisk analys av lärares villkor, organisering och yrkesprojekt inom den grundläggande utbildningen i Sverige från början av 1800-talet till nutid. Ambitionen sägs vara att göra en teoretisk genomlysning av generativa mekanismer som sammantagna orsakat de studerade händelseförloppen. Persson väljer att kategorisera läraryrkets utveckling i tre perioder:

1. uppkomsten av folkskolan och folkskolläraryrket (1800–1840-tal),
2. uppkomsten av en centraliserad grundskola och grundskolläraryrket (1840–1960-tal), samt
3. uppkomsten av en decentraliserad grundskola och ett diversifierat grundskolläraryrke (1960–1990-tal).

Av intresse i sammanhanget är hur den sistnämnda perioden analyseras. Periodiseringen visar, enligt Persson, på en rörelse från heterogena utbildningsförhållanden till en centraliserad grundskola präglad av standardisering och systematisering, och vidare mot en decentraliserad utbildning karaktäriserad av specialisering och differentiering. Omstruktureringarna har enligt Persson på ett genomgripande sätt påverkat läraryrket och lärarnas villkor. Lärare har dock inte bara påverkats av transformationerna, de har också varit delaktiga i deras utformning. Det har skett genom att lärarorganisationerna har formulerat och anknutit lärares kollektiva angelägenheter till vad som vid tiden uppfattats som samhällsintressen, och organisationerna har använt en rad olika strategier för att driva igenom sina intresseområden.

Kommunaliseringen innebar som framkommit bl.a. att personalansvaret lades på kommunerna. Just det kommunala huvudmannskapet var enligt Persson (2008) föremål för hätska diskussioner och tydliga åsiktsskillnader mellan lärarfacken (a.a., s. 346 ff.). Detta trots att man i grunden var överens om att kommunaliseringen riskerade att hota idén om en likvärdig skola med en stat som sågs som en garant för likvärdigheten (likvärdighet diskuteras utförligt längre fram). Men i de olika lärarfackliga organisationerna kom man enligt Persson (a.a.) slutligen att acceptera en kommunalisering med argumenten att löneförhandlingarna skulle bli mer lönsamma för medlemmarna. Men att det uppstod en mer jämlik lönefördelning mellan de olika lärarkategorierna var *i sig* ett problem

som medförde ”... otrevlig stämning mellan medlemmarna i Sveriges Lärarförbund och medlemmarna i Lärarnas Riksförbund i samband med, och i efterdyningarna av, denna avtalsrörelse” (a.a., s. 349). Mycket kortfattat kan sägas att reformen innebar att de förutvarande läroverkslärarnas tidigare högre yrkesstatus utjämnades i anslutning till att TCO-medlemmarnas löner lyftes till nivåer mer liknande dem läroverkslärarna hade, och läroverkslärarna fick samma (alltså större för dem) undervisningsbörda som de tidigare folkskollärarna (Ringarp, 2011). Även det faktum att lärarna från att ha varit statsanställda tjänstemän övergick till att bli kommunalanställda uppfattades i sig som en statusförsämring. Larsson (2011) sätter in denna problematik i ett ekonomiskt perspektiv:

Åren 1995–98, i organiserad samverkan med Centern, genomförde de [Socialdemokraterna] omfattande budgetnedsänkningar. En allmän avreglering av den offentliga verksamheten präglade 1990-talet. Besparingstekniken bestod i hög grad av att staten minskade anslagen till kommunerna och överlät åt dessa att välja vad de ville spara på. Det blev därför nödvändigt att avreglera bestämmelserna på de två kommunala områden som dominerade bland utgifterna, nämligen den sociala sektorn och skolverksamheten. Kring detta rådde politisk enighet. (s. 85.)

Några av reformens avsikter, såsom att skolans ställning skulle stärkas lokalt, uppfylldes inte av dem som genomdrog den. Tvärtom använde den socialdemokratiska regeringen, och senare alliansregeringen, besparingsmöjligheterna som reformen, snarast som en bieffekt, gett upphov till. Yxan fick kommunerna hålla i, och så verkar ha skett oavsett lokala politiska majoritetsförhållanden. Sverige hade en allvarlig statsfinansiell kris under den här tiden, och även staten hade tvingats spara på skolan, om den varit fortsatt statlig. Denna utveckling av sparande på skolans resurser har dock kritiserats från många håll. Den kritiske skoldebattören Per Kornhall (2013) har i en när detta skrivs just publicerad bok målat upp en dystert bild av hur detta gått till.

Behövdes det verkligen ett helt nytt och oprövat styrsystem för att nå de effekter man ville? /.../ Det hade säkert funnits andra och bättre sätt än att förändra hela styrsystemet, ta bort alla regler och ersätta dem med otydliga mål, där rektorers och huvudmäns prioriteringar blev godtyckliga. (s. 87)

I flera av avhandlingarna som här kortfattat har refererats till nämns att skolan efter kommunaliseringen, och efter en turbulent start, ändå konsoliderat sig i sina former. I enlighet med Jarls och

Quennerstedts beskrivningar kan man se att skolan slits mellan två poler eller, med Jarls ord, mellan olika förvaltningsmodeller; skolan strävar efter att vara en byråkratisk, politiskt-ideologiskt handlande skola, eller en managementorienterad, resultatansvarig skola (Jarl, 2012, s. 12).

I detta avsnitt har vi presenterat artiklar från Sverige, Norge och Finland, samt avhandlingar från respektive en ekonom, en statsvetare, en historiker, en socionom och en pedagog. Skolan angår hela samhället och därför är det naturligt att forskare från olika discipliner finner det angeläget att forska om skolan.

### Tre reformperioder

Skolhistorikern Larsson (2011) indelar skolans utveckling sedan andra världskriget i tre reformperioder. Dessa kallar han för (i) Enhetsskola, grundskola och gymnasieskola, för (ii) Kommunalisering och elevpeng, och för (iii) Utveckling från 2008 och framåt. Den första perioden handlade framför allt om tillkomsten av enhetsskolan och grundskolan, och behandlas översiktligt i nästa kapitel, den andra perioden knyter an till det som denna text primärt handlat om så långt, och som här tidigare enligt Persson (2008) karaktäriseras som uppkomsten av en decentraliserad grundskola och ett diversifierat grundskolläraryrke. Därför bör några ord om utvecklingen från början av 2000-talet fram till dags dato också komma med här.

Enligt Larsson (a.a.) började redan Socialdemokraterna en reformering av skolan 2003, och denna förändring accentuerades efter 2006 och regeringsskiftet. Reformerna trädde i kraft 2011, och såväl Socialdemokraterna som Miljöpartiet anslöt sig med smärre avvikelser till dessa. Till flera av reformerna återkommer vi senare, men redan här kan den nya skollagen (2010:800), som vann laga kraft 2011, nämnas. Liksom tidigare är det primärt kommunerna som är skolans huvudman, men också landstingen, staten och enskilda huvudmän kan driva skolor. I fråga om behörighetskrav för lärare har det skett skärpningar som dock till alla delar ännu inte hunnit genomföras. Dessa är bl.a. kopplade till ny lärarutbildning och krav på lärarlegitimation. Vidare ställs högre formella utbildningskrav, krav på nyanställda rektorer, och dessutom är nya befordringstjänster för lärare under uppsegling. Skolverket ska se till att nationella mål samt styrdokument (kursplaner, m.m.) ska

finnas, att skolutveckling ska ske på nationell nivå och att utvärderingar och uppföljningar genomförs. Skolinspektionen ska bedriva (skarp) tillsyn och kvalitetsgranskning och tillståndsprovning. Vidare ska Specialpedagogiska skolmyndigheten, som inrättades 2008, verka för att specialpedagogiskt stöd utgår till elevgrupper med bl.a. funktionsnedsättningar. Grundsärskolan ska ge elever med utvecklingsstörning en anpassad utbildning som så långt möjligt svarar mot grundskolans läroplan, Lgr 11 (Larsson a.a.). Specialskolan ska ge elever med syn- och hörselskador möjligheter till fortsatt skolgång och utbildning. Lärarutbildningen är sedan 2011 inte längre formellt sett sammanhållen (som den varit sedan 2001), utan ger fyra olika sorters examina: förskollärarexamen, grundlärarexamen, ämneslärarexamen och yrkeslärarexamen.

Syftet med dessa kortfattade nedslag i skolans utveckling från 1980-tal fram till i dag är alltså att introducera det empiriska fält som ramar in rapportens fortsatta innehåll. Med detta sagt övergår vi nu till att beröra den problematik som mer specifikt har att göra med statlig och samhällelig styrning av skolan som institution.

## Skolans styrformer

Till formen kan skolan som institution principiellt sett beskrivas som en förvaltningsapparat som på ett övergripande plan är utformad i spänningsfältet mellan *centralism* och *decentralism*. Centralism står enkelt uttryckt för att institutionen är uppbyggd så att dess maktutövande, beslutsfattande och ledning är koncentrerade till ett sammanhållet centrum. Decentralism innebär det motsatta, dvs. att maktutövandet etc. är mer utspritt i institutionens perifera delar. Relationen mellan centralism och decentralism är relativ; vissa delar av institutionen kan ha centralistiska inslag, medan andra kan kännetecknas av mer decentralistiska utformningar. Med referens till ett äldre arbete av Ramström (1963) kan vi från dessa utgångspunkter peka ut följande typfall av styrformer:

*Regelstyrning* kännetecknas av att skolan som institution får direkta anvisningar av staten som i extremfallet inte lämnar något egentligt frirum i verkställarleden för de professionellas egna och självständiga handlingar.

*Ramstyrning* innebär att staten specificerar de ramar och ansvarsområden som inte får överskridas. Det decentralistiska inslaget i denna styrform handlar om att skolan och skolor inom dessa ramar har ett visst frirum för egna och självständiga handlingar.

*Resultatstyrning* kännetecknas av att staten ställer krav på vissa resultat (pedagogiskt men även ekonomiskt) som skolan förväntas leverera till samhället. Resultatkraven ska alltså uppnås, och får därmed inte underskridas. Den statliga resultatkontrollen sker t.ex. i form av nationella prov, skolinspektion, kvalitetskontroller, tester och betyg.

*Målstyrning* går i detta fall ut på att staten anger målen för den önskvärda verksamheten i vanligtvis allmänna och vaga termer. Detta medför att skolan och skolor genom egna tolkningar av de uppsatta målen har en hög grad av eget frirum för att omsätta resultatet av dessa tolkningar i operativt vardagsarbete.

Den institutionella form som kännetecknade den svenska skolinstitution som växte fram under efterkrigstiden dominerades av *centraliserad regelstyrning*. Den tog sig uttryck i att yttre ideologiska, juridiska, ekonomiska och administrativa ramar för en av staten sanktionerad skolverksamhet var förhållandevis entydiga; *enhetlighet* var under dessa år ett nyckelbegrepp som avspeglade skolans statliga styrning.

Skolans kommunalisering, som infördes i början av 1990-talet, innebar bl.a. att den statliga styrningen av skolan förändrades i riktning mot *decentralistisk målstyrning*. Formellt sett innebar detta att skolans yttre institutionella ramar kom att präglas av en högre grad av mångtydighet och öppenhet i jämförelse med det tidigare i huvudsak regelstyrda skolsystemet. Läroplanerna Lpf 94 och Lpo 94, och förarbetena till dessa, var ytterligare en markering av skolans avreglerade, målstyrda och decentralistiska inriktning. Kommunaliseringen öppnade för, men som vi ska återkomma till innebar inte i sig, en marknadsiering av den tidigare strikt offentlighetsreglerade skolan. *Valfrihet* tonade här fram som en av de officiella ledstjärnorna för skolans styrning. Som tas upp i kommande kapitel inleddes i denna anda en stor förändring 1992 då fristående skolor fick förutsättningar att verka på i stort sett likvärdiga villkor som kommunala skolor. Följande år infördes också en ökad möjlighet

för föräldrar och elever att välja grundskola inom det kommunala skolväsendet.

Skolans målstyrda, decentralistiska, och samtidigt marknadsorienterade, inriktning höll i sig under större delen av 1990-talet. Men i slutet av decenniet påbörjades en process av statlig åtstramning av denna institutionella struktur. Allmänt uttryckt innebär denna omdaning en övergång från den decentralistiska styrfilosofin till ett styrsystem där skolan, fortfarande med marknadsorienteringens incitament, allt mer kom att präglas av *centraliserad resultatstyrning*. Förändringen kom att ta sig ett antal olika uttryck som vi ska återkomma till senare i rapporten, men som exempel kan nämnas att Skolverket förändrades under denna process. Från att verket under den decentraliserade målstyrningens skede i huvudsak agerat som en stödjande kunskapsorganisation till kommuner och skolor, fick verksamheten en alltmer kontrollerande karaktär. Det förmodligen mest tydliga uttrycket för att centraliserad resultatstyrning infördes som dominerande styrsystem var den omfattande skolinspektion som först (från 2003) bedrevs i Skolverkets regi och som senare (från 2008) byggdes ut till en fristående myndighet (se vidare kapitel 6 och 7).

Utvecklingen av skolan som institution och skolor som organisationer har under 2000-talet fram till dagsläget kommit att präglas av centraliserad resultatstyrning med påtagliga inslag av regelstyrning samtidigt som de mest påtagliga marknadsincitamenten från 1990-talet, skolpengen och det fria skolvalet, fortfarande är i kraft. Som kommer att exemplifieras i andra av rapportens avsnitt har detta formellt sett medfört en gradvis statlig åtstramning av kommuners och skolors frirum för självständiga handlingar. Annorlunda uttryckt har staten, inom ramen för den kommunaliserade skolan, och ett antal fristående skolor, aktivt flyttat fram sina maktpositioner. Detta har kommit till uttryck i ett successivt införande av en omfattande kontrollapparat, och som nämndes tonar här Skolinspektionen med sina alltmer omfattande maktbefogenheter fram som det mest uppenbara exemplet på denna nyordning.

Sammanfattningsvis har resonemanget ovan i huvudsak varit inriktat på förändringen av skolans administrativa styrformer under efterkrigstiden, dvs. skolan som institution betraktad som form. Att enbart betrakta skolan i det målrationella perspektivet ger emellertid en trubbig och instrumentell bild av de värden och normer som skolan som institution har vilat på, och i dagsläget vilar på. För att bilden av hur det institutionella moraliska rummet

– frirummet – förändrats över tid ska bli mer komplett krävs en kompletterande belysning av skolan betraktad i ett mer innehållsligt orienterat perspektiv med värderationella förtecken. Det handlar kort sagt om att lyfta fram arten av de värden som låg och ligger i botten för de behandlade skolinstitutionella spelplanerna (centraliserad regelstyrning, decentraliserad målstyrning och centraliserad resultatstyrning). Mot denna bakgrund vidgar vi i det avsnitt som följer resonemangen om institutionella styrformer till att även uppmärksamma väsentliga innehållsliga aspekter med bäring på skolan som institution i samhället.

### **Skolinstitutionen i ett innehållsligt – värderationellt – perspektiv**

Att uppmärksamma skolinstitutionen i ett värderationellt perspektiv leder oss alltså in på skolans institutionella moraliska rum och frirum, och på arten av de värden som ligger i botten för de administrativa styrformer som togs upp i föregående avsnitt. Ett begrepp som det inte är möjligt att gå förbi när skolinstitutionens moraliska rum uppmärksammas är *likvärdighet*. Under efterkrigstiden har likvärdighet lyfts fram som det förmodligen främsta officiella skolpolitiska honnörsordet. En åtminstone översiktlig genomgång av vad likvärdighet har stått och står för synes därför som ett i sammanhanget lämpligt avstamp.

### **Likvärdighet som jämlikhet**

Under andra världskriget lades grunden för de skolreformer som från och med 1950-talet successivt genomfördes i vårt land. Reformerna gick hand i hand med dominerande (men långt ifrån ohotade) samhällspolitiska strömningar om att befästa demokrati som styrelseskick. Den – i socialdemokratisk och socialliberal tappning – demokratiska välfärdsstatens utveckling förde med sig en förändrad syn på utbildningens betydelse för samhällsutvecklingen. Riktningen i skolans reformering kan belysas med 1946 års skolkommisions slutbetänkande (1948:27) där skolans huvuduppdrag bl.a. beskrevs som att agera motkraft till vad som uttrycks som *andliga farsoter*. I klartext: Hitlertyskland får aldrig upprepas. Grunden för dessa ställningstaganden hämtade Alva Myrdal m.fl. från amerikansk



aktivitetspedagogik med – som nämndes ovan – filosofen och pedagogen John Dewey som andlig fader.

Skolans moderna demokratiuppdrag (ofta uttryckt *som en skola för alla*), var alltså explicit angivet i auktoritativa skolpolitiska dokument redan på 1940-talet. I en långtgående partipolitisk enighet (bl.a. Visby-kompromissen 1961) tog demokrativisionerna sig uttryck dels i behovet av att skapa och befästa en sammanhållen – *enhetlig* – skolinstitution, dels i en strävan att demokratisera skolans inre arbete i fråga om arbetssätt och arbetsformer. Målet att bygga det enhetliga skolsystemet grundades på officiella och explicit deklarerade jämlikhetsvisioner. Det kommer till uttryck i Tage Erlander memoarer från 1973. Som nytillträdd ecklesiastikminister reflekterade han kring denna problematik i mitten av 1940-talet:

Att öka antalet personer som ... med skolans hjälp hävde sig upp till de privilegierade grupperna, kunde ju inte vara ett tillräckligt mål. Det måste väl vara fråga om en utjämning mellan grupperna i samhället. (s. 238.)

Detta spås på i Erlanders memoarer från 1982 där han lyfte fram 1960-talets införande av den sammanhållna och enhetliga skolan som en av juvelerna i kronan i det dåvarande svenska välfärds-samhället (på den tiden ofta uttryckt som *det starka samhället*).

Likvärdighet kan alltså tolkas som att med enhetlighet som organisatoriskt medel bana väg för en ökad grad av samhällelig social jämlikhet i bemärkelsen utjämna sociala skillnader. Innebörden av detta var att skolan som institution laddades med en i grunden *kollektiv* institutionell värdebas som utgick från att skolan var att betrakta som en samhällsutvecklande och demokratiserande kraft i sig. Denna vision kom till uttryck i Olof Palmes berömda uttalande från 1969 där skolans uppdrag i samhället uttrycktes "... som spjutspets mot framtidens samhälle, en initierare av en ökad jämlikhet och demokrati..." (Palme i Hildebrant, 1969, s. 23, 24).

Ytligt sett kan likvärdighet som enhetlighet i sammanhanget framstå som att alla elever oavsett individuella behov ska behandlas lika, men att likvärdighet tillskrevs en sådan instrumentell innebörd svarar inte mot de resonemang som bl.a. 1970-talsutredningen *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning* (SSK-utredningen) förde fram. I utredningens slutbetänkande (SOU 1978:65) framhävs att skolans verksamhet ska vila på principerna om *enhetligt skolsystem* och *likvärdig utbildningsstandard*. Med det förstnämnda avsågs "... en

enhetlig struktur inom varje skolform över hela landet med gemensamma regler för skolplikt, stadie- och årskursindelning, utbud av studievägar” (s. 44). Likvärdig utbildningsstandard definierades som att alla elever oavsett bostadsort, socialt ursprung, kön, begåvning, etc. i princip ska ha lika tillgång till skolutbildning. Utredningen betonade att likvärdig utbildningsstandard inte är detsamma som att alla elever ska behandlas lika, utan snarare att elever med olika slag av speciella behov ska behandlas olika i syfte att större jämlikhet ska föreligga efter utbildningens slut. Likvärdighet är enligt detta synsätt således inte en fråga om lika möjligheter *per se*, utan framstår snarare *som medel* att förverkliga framför allt liberala och socialdemokratiska visioner om ett socialt sett jämlikt samhälle. Likvärdighetens fokus på elever som individer var alltså förankrat i skolans samhällsrelaterade kollektiva funktion att utjämna sociala skillnader. Den då förhärskande devisen om *individualisering inom klassens ram* kan ses som ett uttryck för tron på att ett individualistiskt perspektiv kunde rymmas inom en kollektivistisk ram.

Den skolpolitik som var den officiella fram till 1980-talets slut, grundades alltså på att likvärdighet var en fråga om att genom ett enhetligt skolsystem med likvärdig utbildningsstandard åstadkomma en utjämning i samhället av sociala skillnader (jfr citaten från Erlander och Palme ovan). Från att en vision med denna principiella innebörd hade drivits av framför allt liberaler och folkskollärarkåren under senare delen av 1800-talet (Fridtjuv Bergs s.k. gemensamma bottenkola) och första halvan av 1900-talet, blev den alltså under efterkrigsåren ett i huvudsak gemensamt liberalt och socialdemokratiskt skolpolitiskt projekt, som (av inte minst Palme<sup>1</sup>) kom att framställas som en officiell utbildningsdoktrin.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Palme förde på sin tid ett resonemang om relationer mellan likvärdighet som jämlikhet (med lika möjligheter som medel) och lika möjligheter (utan explicit koppling till jämlikhetsmålet). I Hildebrandt (1969) uttrycker han sig så här: ”Det är en gammal liberal tanke att man ska skapa vissa gemensamma startmöjligheter, och sedan ska var och en slå sig fram på livets stig bäst han förmår. Men vårt skolsystem håller på att utvecklas efter en annorlunda syn. De lika startmöjligheterna existerar inte, de är en illusion, och det gäller att kompensera de missgynnande.” (s. 13).

<sup>2</sup> Även Ragnar Edenman, Palmes företrädare som ecklesiastikminister på 1960-talet, bekräftade så sent som 1994 att efterkrigstidens skolpolitik handlade ytterst om att öka jämlikheten i samhället (källa: Wallin, 1997).

## Likvärdighet som lika möjligheter

Den kommunaliserings- och decentraliseringsreform som genomfördes inom skolans område i början av 1990-talet, och som tas upp mer i detalj i kommande kapitel, innebar grovt uttryckt att synen på elevers *lika möjligheter* inte explicit framställdes som ett medel för att förverkliga en programmatisk jämlikhetspolitik, utan snarare som ett mål i sig. Detta perspektiv på likvärdighet stod (och står) för att skolan erbjuder enskilda elever lika formella möjligheter att ta till vara skolans utbud på det sätt som svarar mot den enskilda elevens egna behov och förutsättningar. Den principiella skillnaden mellan detta och hur likvärdighet tidigare hade lyfts fram, är alltså att det här handlar om en likvärdighet som inte uttalat och programmatiskt är kopplad till ett från vissa skolideologiska utgångspunkter önskvärt resultat om ett jämlikt samhälle. Likvärdighet som lika möjligheter står här snarare för ett elevindividuellt *ingångsvärde* utan direkt koppling till det tidigare jämlikhetsmålet att utjämna sociala skillnader. För att exemplifiera detta kan vi jämföra SSK-utredningens ovan refererade syn på likvärdighet med ett intervjuuttalande från 1991 (se kapitel 3) av den då nytillträdde skolministern Beatrice Ask som bl.a. uttryckte sig så här i denna fråga:

Likvärdig utbildning – i bemärkelsen lika möjligheter – skapas *inte* genom standardiserade modeller, utan genom att föräldrar och andra erbjuder ett rikt utbud av valmöjligheter. Skolpengen är ett medel i denna process.

I SSK-utredningen tolkades som framgick likvärdighet som att lika möjligheter är en del av skolans standardiserade – enhetliga – struktur, medan Asks tolkning närmast är den motsatta. Slutsatsen av detta resonemang är att begreppet likvärdighet kan tolkas på olika sätt beroende på vilka skolideologiska intressen och värden (jfr det avslutande diskussionsavsnittet i denna rapport) som respektive tolkning bottnar i.

Under 1990-talets första år genomfördes ett antal reformer som behandlas i kommande kapitel. Reformerna bottnade i omfattande utredningsarbeten som startade i mitten av 1980-talet och som lade grunden för det kommunala huvudmannskapet som bl.a. innebar att kommunerna blev arbetsgivare för skolledare och lärare, och som markerade kommunernas genomförandeansvar av den i grunden statligt styrda skolverksamheten. Reformeringen innebar även en

omorganisation av den statliga skoladministrationen. Kommunaliseringen av skolan *öppnade* för den borgerliga koalitionsregeringen, som tillträdde 1991, att genomföra en marknadsorientering av skolpolitiken. Detta tog sig bl.a. uttryck i att valfrihet inom och mellan kommunala och fristående skolor underlättades i form av den s.k. skolpeng som infördes 1991 och av elevers och föräldrars fria skolval som genomfördes året därpå (jfr Englund & Quennerstedt, 2008).

Trots den förändrade synen på likvärdighet som ovan diskuteras är vår slutsats att skolans kommunalisering, och den decentraliseringslinje som den formellt sett grundades på, inte kan betraktas som ett kontinuitetsbrott i förhållande till den under 1980-talet förda skolpolitiken. Snarare framstår kommunaliseringen som en logisk fortsättning av de begynnande decentraliseringstrender som följde inte minst av SIA-reformen. Nämnas kan här också att i SSK-utredningens slutbetänkande från 1978 (SOU 1978:65) förs ett resonemang som av allt att döma ligger nära de tankegångar som fördes fram i den s.k. ansvarspropositionen (prop. 1990/91:18). Som bekant framställs ofta den senare som det styrdokument som huvudsakligen banade väg för skolans kommunalisering. Som utvecklas i andra kapitel är det snarare skolans marknadsorientering som inleddes 1992 som framstår som det verkliga kontinuitetsbrottet.

### Likvärdighet som kvalitet

Vi har ovan beskrivit likvärdighet som enhetlighet (med inslag av lika möjligheter) som en institutionell värdebas som låg till grund för den skolinstitution som växte fram under efterkrigstiden fram till i slutet av 1980-talet. 1990-talets kommunalisering och avreglering öppnade som framgått för att skolan som institution vilade på ett likvärdighetsbegrepp med betoning på lika möjligheter med en starkt reducerad enhetlighet. Den fråga som här ska diskuteras är om, och i så fall hur, den officiella synen på skolans likvärdighet har påverkats som en följd av den decentraliserade/målstyrda/marknadsorienterade skolans förändring i riktning mot en struktur som i dagsläget kännetecknas av centraliserad resultatstyrning. Vårt resonemang utgår från den nya skollag (SFS 2010:800) som beslöts av riksdagen 2010 och propositionen (2009/10: 165) som beslutet grundades på.

I skollagens paragrafer 8 och 9 behandlas områdena ”lika tillgång” till utbildning respektive ”likvärdig” utbildning. Med lika tillgång avses att alla elever ”... ska, oberoende av geografiskt hemvist, samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet”. Om likvärdighet sägs att utbildningen ”... ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas”. I prop. 2009/10: 165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* framgår bl.a. följande som skäl för regeringens förslag:

Alla som deltar i en utbildning ska erbjudas en verksamhet som är likvärdig och av god *kvalitet*. Nationell likvärdighet i ett decentraliserat system förutsätter att staten fastställer nationella mål och systematiskt följer upp och granskar att målen nås och att ett systematiskt *kvalitetsarbete* utvecklas på lokal nivå. Systematiskt och kontinuerligt *kvalitetsarbete* måste därför bedrivas i varje skola och verksamhet och av varje huvudman. (s. 303, kurs. gjorda här.)

*Kvalitet* tonar alltså fram som ett officiellt nyckelord som dagens resultatstyrda och centraliserade skolinstitution har att förhålla sig till när man av staten uppmanas att bedriva en verksamhet grundad på begreppet likvärdighet. Det är därmed kvalitetsbegreppet som på ett övergripande plan avses styra och vägleda för de professionellas frirumsanvändning. Men vad innebär kvalitet? Som kommer att behandlas utförligt i kapitel 6 framstår detta begrepp som något av en hybrid med inslag av enhetlighet, utan direkt koppling till 1980-talets jämlikhetsdoktriner, och lika möjligheter i 1990-talets tappning. Med detta avses att den centralistiska resultatstyrningen öppnar för en högre grad av formell enhetlighet i jämförelse med 1990-talets målstyrda struktur. En mer finmaskig skollag, distinktare krav på resultat samt en tydligare läroplan för grundskolan är uttryck för detta. Samtidigt vilar den svenska skolan fortfarande på premissen att alla elever erbjuds i princip lika chanser att ta till sig skolans utbud av kunskaper och att med skolpengen som medel fritt välja skola. Skillnaden mot den decentraliserade målstyrda skolan är att i dagsläget är det innehållsliga utbudet i ännu högre grad centralt fastslaget.

Konsekvensen av det ovan anförda är att dagens i huvudsak resultatstyrda och centraliserade skola präglas av oklarheter i fråga om likvärdighetsbegreppets *operationella* innebörd. För att belysa detta kan vi skissera på följande två ytterlighetsscenarier:

1. I en kommun är den skolpolitiska huvudmannens syn på god kvalitet en fråga om att organisera vardagsarbetet efter principen om socialt sett brett sammansatta klasser. Vidare bejakar man en arbetslagsorganisation som ska fungera som föredöme för elever i fråga om praktisk demokrati, och fördelningen av mänskliga och materiella resurser sker efter principer om positiv särbehandling av elever. Kommunens attityd till fristående och profilerade skolor är avmätt.
2. I en annan kommun tolkar huvudmannen det kvalitetsinriktade likvärdighetsbegreppet som en fråga om att erbjuda eleven att på lika villkor konkurrera med andra elever i syfte att kvalificera sig till attraktiva utbildnings- och karriärvägar. Elever och vårdnadshavare uppmanas och uppmuntras att aktivt använda sig av rätten till fria skolval, och resultatet av denna valprocess ses som en kvalitetsindikator. I konsekvens med detta intar den skolpolitiska huvudmannen en positiv och öppen hållning till fristående skolor och till skolors profilering.

Med dessa två fiktiva extremfall vill vi uppmärksamma att ingen av kommunerna – trots olikheterna i de respektive arbetsinriktningarna – kan beskyllas för några egentliga lagbrott eller regelöverträdelser. Likvärdigheten med dess tonvikt på kvalitet framstår därmed som ett töjbart begrepp – en hybrid – som öppnar för en mångfald av tolkningsmöjligheter, och därmed för mångtydighet i fråga om vägval i fråga om verksamhetens inriktning. Paradoxalt nog blir därmed frågan om likvärdighet som faller ut ur scenarierna ovan en fråga om hur mycket olikhet (frånvaro av enhetlighet) som skolan som institution kan bära för att kunna betecknas som kvalitetsmässigt högstående och samtidigt likvärdig.

### Skolans institutionella spelplaner i sammandrag

Med referens till Norths metafor om institutioner som spelregler och organisationer som spelare som togs upp inledningsvis, kan skolan betraktas som en över tid föränderlig *institutionell spelplan* vars moraliska frirum har fyllts och fylls med olika innehåll och styrformer.

Resonemangen vi ovan fört om detta sammanfattas i nedanstående tabell.

Tabell 1.1 Skolinstitutionen som innehåll och form under efterkrigstiden

| Tidsepok           | Skolinstitutionella styrformer  | Skolinstitutionella värdebaser   |
|--------------------|---|--|
| 1950–1980-tal      | Centraliserad regelstyrning (med inslag av ram-, resultat- och målstyrning).      | Likvärdighet som enhetlighet (med explicit koppling till jämlikhetsmålet och med lika möjligheter som medel).                  |
| 1990-tal           | Decentraliserad mål- och resultatstyrning (med inslag av regel- och ramstyrning). | Likvärdighet som lika möjligheter (utan explicit koppling till jämlikhetsmålet).   |
| 2000-tal–dagsläget | Centraliserad resultatstyrning (med inslag av regel-, ram- och målstyrning).      | Likvärdighet som kvalitet med inslag av såväl enhetlighet (utan explicit koppling till social jämlikhet) och lika möjligheter. |

### Slutsatser med relevans för skolans frirum

De skolinstitutionella strukturer som översiktligt behandlats i kapitlet öppnar för olika art och grad av frirum för de professionellas egna och självständiga handlingar. En centraliserad och regelstyrd institutionell spelplan medger formellt sett en professionell autonomi – ett frirum – för lärare som i huvudsak är avgränsad till arbetet i klassrummet. Utanför klassrummets fyra väggar tar regelverket vid och reglerar den enskilda skolorganisationens vardagsarbete och arbetsmiljö. Ett exempel på detta som vi tar upp i nästa kapitel är hur det tidigare statsbidragssystemet med dess öronmärkta resurser direkt stipulerade skolors interna arbetsorganisationer i form av schemaläggning, behörighet, tjänstefördelning, arbetstider etc.

Som analytiskt begrepp blir frirum verkligt intressant och dynamiskt i en skolinstitution som reellt sett medger de professionella – i detta fall lärare – en egen autonomi som gäller arbetet i klassrummet, men som *också* inbegriper den samlade verksamhet som bedrivs inom enskilda skolor som organisationer. 1990-talets decentralistiska struktur utvidgade förvisso *formellt sett* det lokala frirummet för lärare till att omfatta yrkeslivet såväl innanför som utanför klassrummen. Dagens i huvudsak centraliserade och resultatstyrda skola innebär att vissa delar av 1990-talets decentralistiska struktur kvarstår, men också att regleringen i form av kvalitets- och resultatkrav har skärpts.

Men en väl så intressant fråga i sammanhanget är om och i så fall hur lärare, och andra yrkesgrupper verksamma inom skolan, *de facto* har använt och använder frirummet. Att olika skolinstitutionella strukturer erbjuder varierande art och grad av frirum är en sak, men detta innebär inte nödvändigtvis att frirummet används på grundval av professionella överväganden.

## 2 Frirumsanvändning under den centraliserade och regelstyrda skolinstitutionens era

### Inledning

I föregående kapitel beskrevs efterkrigstidens skola fram till 1980-talets slut som en institution i huvudsak präglad av statlig centralism och regelstyrning. Detta kan emellertid förefalla som en väl grov karaktäristik av den svenska grund- och gymnasieskolans institutionella struktur under denna tidsperiod. Som utvecklas nedan var – åtminstone formellt sett – den centralistiska eran inom enhets- och sedermera grundskolans område mest framträdande under perioden 1950–1980. Men att döma av den skolpolitiska retoriken från senare delen av detta skede påbörjades decentraliseringsprocesser redan under 1970-talets andra hälft. Men stämmer verkligen detta med faktiska förhållanden? I detta kapitel ska vi – i förhållande till den frirumsproblematik som rapporten vilar på – försöka ge en bild av skolans utveckling under efterkrigstiden fram till och med 1980-talets slut. Av avgränsningsskäl koncentreras framställningen till grundskolan, men i slutet av kapitlet tas även gymnasieskolan upp.

### Från skolkommision till enhetsskola och sammanhållen grundskola

Som framgått är det huvudsakliga syftet med rapporten att belysa professionell frirumsanvändning i förhållande till skolans kommunalisering från 1990-talets början fram till dagsläget. Men för att sätta in denna problematik i sitt sammanhang är det befogat att också ge en resumé över om och i så fall hur den svenska skolan som institution var mer eller mindre öppen för professionell fri-



rumsanvändning under efterkrigstiden fram till 1980-talets slut. Allmänt kan sägas att även om begreppet frirum då inte explicit användes i vare sig skolpolitiska eller professionella sammanhang, var problemområdet i vilket begreppet ingår i sak aktuellt även under denna tidsperiod. Detta gällde särskilt i anslutning till företeelser som benämndes försöksverksamhet eller utvecklingsarbete.

### Centralt och centraldirigerat utvecklingsarbete

Vi utgår från förslagen om en sammanhållen grundskola som 1946 års skolkommision förde fram i sitt betänkande 1948 (SOU 1948:27) och som möttes av motstånd från många håll (Hermansson, 1974). Såsom behandlas av bl.a. Lindblad & Wallin (1980) medförde den samhälleliga oenigheten kring utredningens förslag bland läroverkslärare, lärarutbildare, företrädare för högre utbildning samt väsentliga delar av kulturetablissemangen ett problematiskt skolpolitiskt läge. Det var framför allt frågan om högstadiets *differentiering* som kom att framstå som en nyckelproblematik. Knäckfrågan var om det över huvud taget var möjligt att övertyga en läroverkslärarkår, som i vida kretsar förordade en långtgående differentiering, att arbeta i reformens riktning mot en sammanhållen grundskola.

Den strategi som man från statsmaktskåll valde för att tackla denna problematik vilade tungt på top down-ansatsen *centralt utvecklingsarbete*. Den syftade till att via försöksverksamhet och forskning övertyga motsträviga lärare och andra kritiker om den sammanhållna skolans förtjänster. Vägen gick via en omfattande försöksverksamhet med enhetsskola under 1950-talet som på 1960-talet fortsatte med ett reguljärt införande av en grundskola som grundades på 1962 års läroplan, Lgr 62. Denna läroplan grundades inte bara på en politisk kompromiss (den s.k. Visby-kompromissen, 1961; se Marklund, 1982), utan även på en jämkning av intressen mellan bland andra folkskolans och läroverkets företrädare. Det sammanhållna låg- och mellanstadiet kom att påminna om den gamla folkskolan, medan högstadiets tämligen långtgående differentiering hade påtagliga drag av läroverkets tidigare struktur. Grundskolans centraldirigerade förändringsprocess fortsatte under 1960-talet och kulminerade med Lgr 69, dvs. 1969 års läroplan för grundskolan. Lgr 69 arbetades fram under Olof Palmes tid som ecklesiastikminister och kännetecknades bl.a. av att de så kallade tvåbokstaviga tillvalen i Lgr 62, dvs. valalternativen som inte gav full gymnasie-

behörighet, slopades och ersattes med betydligt färre alternativa valmöjligheter.

Den på det centrala utvecklingsarbetet grundade försöksverksamheten var alltså en väsentlig pusselbit i implementeringen av den gradvis alltmer sammanhållna grundskolan under 1950- och 60-talet. En annan väl så väsentlig komponent i denna process var pedagogisk forskning:

Under sextiotalet fanns en stark tilltro till forskningen, inte bara i rättmätig förväntan att den skulle generera bättre kunskap utan framför allt för att den genom systematiskt arbete skulle kunna frambringa lösningar på de praktiska problem som fanns ute i skolorna och därmed bidra till reformens förverkligande. Vetenskaplig kunskap och vetenskapliga lösningar skulle – via utvecklingsarbete – omvandlas till konkreta anvisningar och produkter (läromedelssystem o d). Forskningen antogs innehålla möjligheterna till förändring. Forskning blev ofta det samma som externt utvecklingsarbete. (Lindblad & Wallin, 1980 s. 153.)

Tankegångarna bakom implementeringen av den sammanhållna grundskolan svarade alltså mot ett förändringsperspektiv grundad på en s.k. FoU modell. "F:et" handlade om att forskningen skulle, bl.a. genom särskilt inrättade och vetenskapligt utvärderade försöksskolor, ta fram goda exempel på undervisningspraktiker som låg i linje med reformintentionerna. "U:et" stod för att dessa exempel, bl.a. med stöd av Skolöverstyrelsens konsulenter, skulle spridas ut på fältet och, med forskningens legitimitet som grund, övertyga motsträviga lärare m.fl. om reformens nödvändighet. FoU-modellen var i grunden hämtad från andra samhällssektorer som jordbruk och teknisk industri. Den byggde på att ansvaret för att utveckla arbetsmodeller som bedömdes relevanta för att nå skolans mål, i första hand låg på centrala myndigheter. I en sådan strategi utgjorde alltså forskning och fortbildning nyckelaktiviteterna. Tillämpningen av FoU-strategin innebar följdriktigt att under 1960-talet och i början av 1970-talet expanderade utbudet av såväl pedagogiskt forsknings- och utvecklingsarbete som lärarfortbildning och skolledarutbildning.

### SIA-skolan och det lokala utvecklingsarbetet

Den centraldirigerade skolutvecklingsmodellen var av allt att döma framgångsrik för att etablera grundskolans yttre institutionella och organisatoriska ramverk. Däremot haltade modellen betänkligt i fråga om det *inre skolarbete* som den yttre formen var tänkt att bana väg för. Mot denna bakgrund tillsattes en parlamentarisk utredning om skolans inre arbete (SIA) i början av 1970-talet. SIA-utredningen lade fram sitt slutbetänkande 1974 (SOU 1974:53). Det följdes av SIA-propositionen (prop. 1975/76:39) som togs fram av den dåvarande socialdemokratiska regeringen med skolminister Lena Hjelm-Wallén som föredragande statsråd. Propositionen antogs av riksdagen 1976 och låg till grund för 1980 års läroplan för grundskolan, Lgr 80, som arbetades fram av den borgerliga flerpartiregering som hade efterträtt socialdemokraterna i anslutning till 1976 års riksdagsval. Primus motor i arbetet med Lgr 80 var dåvarande moderata skolminister Britt Mogård.

Åren 1950–1970 kom alltså i allt väsentligt att handla om grundskolans yttre organisatoriska form, och den implementeringsstrategi som tillämpades grundades på en FoU-modell med nära kopplingar till centralt utvecklingsarbete och pedagogisk forskning. Att utveckla det yttre ramverket bedömdes under denna tidsperiod som nödvändigt, men som det skulle visa sig långt ifrån tillräckligt. Redan i slutbetänkandet till 1957 års skolberedning (1961:30) konstaterades att förändringarna av skolans yttre ramar inte hade haft motsvarande effekter på det inre arbetet. Beredningen lutade åt att detta primärt var ett kommunikationsproblem. Denna slutsats ifrågasätts av Lindblad & Wallin (1980) som bl.a. pekar på att vid denna tid undertecknade 11 000 lärare ett upprop där man krävde ett tidigt differentierat högstadium.

I skolkommissionens betänkande 1948 påpekades att en framgångsrik skolreform byggde på att skolans yttre ramverk gick hand i hand med det inre arbetet. Beträktat från den utgångspunkten haltade alltså implementeringen av grundskolereformen från 1950-till 1970-talet högst påtagligt. Det är alltså i ett skolpolitiskt landskap av detta slag som tillkomsten av SIA-utredningen, SIA-reformen och Lgr 80 kan förstås. De tidigare antagandena, eller förhoppningarna om, att centrala FoU-styrda utvecklingsarbeten skulle reformera även det inre arbetet hade kommit på skam. Det nya framgångsrecept som nu skrevs ut var *lokalt utvecklingsarbete*.

I ett sammanhang där det centrala utvecklingsarbetet successivt överges som strategi för skolutveckling, hamnar skolpersonalens professionalism och autonomi, och därmed också frågan om frirum, på den skolpolitiska agendan. Ett lokalt utvecklingsarbete förutsätter nämligen att de professionella inom givna ramar har ett eget handlingsutrymme för egna och självständiga handlingar. Grunden för detta är att varken staten med dess centrala (SÖ) eller regionala (Länsskolnämnderna) myndigheter, eller för den delen pedagogisk forskning, detaljreglerar enskilda skolors vardagsarbete. Uttryckt i andra ord förutsätter lokal skolutveckling ett urskiljbart frirum inom de ramar som läroplaner, skollagar och andra officiella styrdokument uttrycker. Tanken bakom lokal skolutveckling som implementeringsstrategi byggde således på att skolan som institution präglas av åtminstone någon grad av decentralisering; ju mer av centraliserad regelstyrning i desto mindre grad föreligger ett frirum för professionella handlingar och vice versa. Vi återkommer till detta, men först ska vi titta närmare på SIA-reformen och Lgr 80.

### SIA-betänkandet och SIA-propositionen

SIA-propositionen antogs av riksdagen våren 1976. Som framgått byggde den på SIA-utredningens betänkande (SOU 1974:53). Betänkandet och propositionen står varandra tämligen nära vad gäller de tekniskt inriktade förslagen, men propositionen är mer utförlig i de *skolideologiskt* inriktade avsnitten. Föredragande statsråd, Lena Hjelm-Wallén, kom frekvent in på nödvändigheten av att förändra skolans inre arbete, så att detta i högre grad skulle svara mot de intentioner som bl.a. 1946 års skolkommision hade pläderat för. Hon menade att kunskapsinhämtandet måste ses "... som en aktiv och skapande process. Det är i samspel med omvärlden som en människa tillägnar sig huvuddelen av sin kunskap" (s. 225). Alla ämnen i grundskolan måste därför ges en ökad inriktning mot mer praktiska och laborativa arbetsformer, och just förändringar av de traditionella arbetssätten och arbetsformerna i skolan tog föredraganden upp ett antal gånger i propositionen. Sammanfattningsvis pläderade föredraganden för en kunskapssyn som kan uttryckas som *handlingsberedskap*. Inläring ses här som en skapande process, där stoff av olika karaktär ständigt prövas, bearbetas, prövas igen, värderas etc.

SIA-propositionen innehöll vidare ett antal organisatoriska förslag som enligt fördraganden skulle öppna för ett skolarbete av det ovan skisserade slaget. Ett sådant var att undervisning och elevvårdsarbete skulle organiseras i *arbetsenheter*. Dessa bör, enligt propositionstexten, "bildas av två eller fler klasser inom samma årskurs, inom samma stadium eller om det är lämpligt av klasser från olika stadier. Beslut om indelning av arbetsenheter fattas vid skolenheten" (s. 235). Som en konsekvens av förslaget om införande av arbetsenheter föreslogs i betänkandet att personalen (alltså inte eleverna) inom en arbetsenhet bildar arbetslag för gemensam planering av såväl undervisning som elevvårdsarbete. I denna planering ska även elever i viss utsträckning medverka. Fördraganden förordade vidare att specialundervisningen i möjligaste mån skulle integreras i de ordinarie undervisningsaktiviteterna. Elever ska endast i nödfall få placeras i fasta och varaktiga grupper.

Ett annat av SIA-betänkandets mer välkända inslag var förslaget om *samlad skoldag* som stod för att undervisningen enligt timplanerna skulle varvas med *fria aktiviteter*. Fördraganden i SIA-propositionen tillstyrkte även detta och betonade att "... skoldagen betraktas som en helhet där utveckling och inläring sker på många sätt och vid olika tillfällen" och att det är "... angeläget att de olika verksamheterna under skoldagen knyter an till varandra" (s. 256).

Tidigare statsbidragssystem hade kännetecknats av en hög grad av centralstyrning där resurserna genomgående var öronmärkta för olika detaljspecificerade ändamål. Det statsbidragssystem som nu föreslogs gick ut på att *basresurserna* fördelas till kommunerna på grundval av fastställda delningstal, men därutöver föreslås också inrättandet av en så kallad *förstärkningsresurs* som bärande inslag i den s.k. fria behovsorienterade resursfördelningen. Propositionen betonar den kommunala skolstyrelsens "... mest angelägna uppgift torde bli att se till att den fria resursanvändningen leder till utjämning av utbildningsstandarden mellan olika rektorsområden, skolenheter och arbetsenheter/klasser" (s. 297, kurs. i originalet). Fördraganden underströk här med skärpa att "... /förstärkningsresursen/ bör under inga förhållanden användas för att över lag göra mindre permanenta undervisningsgrupper och/eller ytterligare förstärkningar i ämnen som inte innebär insatser för elever med svårigheter" (s. 292).

I fråga om skolans ledning hade SIA-betänkandet föreslagit att speciella tjänster som s.k. studieledare inrättades för olika samordningsuppgifter inom arbetsenheterna. Detta förslag mötte emeller-

tid motstånd bland personalorganisationerna. Mot denna bakgrund föreslogs i SIA-propositionen att frågan om arbetsenheternas samordning ska avgöras lokalt. Även skolledarnas uppgifter tas upp i propositionen. Speciellt framhålls skolledarnas personaladministrativa och personalvårdande uppgifter, men föredraganden framhöll även vikten av att inte skolledarna enbart ägnar sig åt administrativa uppgifter. En omfattande satsning på skolledarutbildning med inriktning på mänskliga relationer och dynamiska samverkansformer föreslås och dessutom föreslås en personallagsutbildning med ett liknande innehåll och där målgruppen utgjordes av professionellt sett brett sammansatta lokala arbetsgrupper.

### 1980 års läroplan för grundskolan, Lgr 80

SIA:s reformpaket fick sin fortsättning i 1980 års läroplan för grundskolan, Lgr 80, som trädde i kraft läsåret 1982/83. Lgr 80 var indelad i *mål och riktlinjer* (MoR) som uttryckte statens allmänna mål för skola och undervisning, *huvudmoment, timplaner och kursplaner* som bestod av bindande föreskrifter för skolors vardagsarbete och *kommentarmaterialet* där det gavs exempel på hur övergripande intentioner och direktiv kunde förstås och tolkas.

Enligt MoR ska skolarbetet präglas av "... att eleverna får goda kunskaper ..." (s. 13) och detta ingår enligt läroplanen som en naturlig del i skolans *fostrande uppdrag*. Med fostran avses att "... skolan aktivt och medvetet skall påverka och stimulera barn och ungdomar att vilja omfatta vår demokratis grundläggande värderingar ..." (s. 16). Fostran beskrivs som "... en aktiv och skapande process och innebär träget arbete som syftar till ett bestämt mål" och det hette vidare att: "All verksamhet under skoldagen skall präglas av skolans mål och har därför ett pedagogiskt syfte. Ett framgångsrikt arbete fordrar i skolan ... en helhetssyn på all verksamhet" (s. 20). Av läroplanstexten framgår också att skolans verksamhet ska vila på en *gemensam referensram* som innehåller grundläggande färdigheter som tala, läsa, skriva, räkna, livsåskådningsfrågor, kulturfrågor, internationella frågor och sociala färdigheter som kritiskt tänkande, rationell argumentering och ett reflekterade förhållningssätt till tillvaron. Konsekvensen av detta förhållningssätt är enligt Lgr 80 att vid planering av undervisningssituationens utformning kan: "Mer traditionellt stoff ... behöva vika för att skolan tillräckligt skall kunna anknyta till den verklighet,

som dagligen omger eleverna”. Undervisningen ska vidare, ” ... återspegla den dynamik som utmärker olika skeenden” (s. 32). Som en följd av detta hävdas vidare att: ”Kravet på elevaktiva arbetssätt utesluter en ensidig katederundervisning” (s. 49). Utifrån denna inriktning på skolverksamheten tryckte läroplanen vidare på att: ”Personligt ställningstagande är elevens eget ansvar” (s. 33).

Sammanfattningsvis ger läroplansskrivningarna uttryck för en kunskapssyn som vilar på att elever med utgångspunkt från vissa grundläggande färdigheter ska utveckla sina förmågor till kritisk prövning och analys och känna solidaritet med sin omgivning.

Lgr 80 innehåller även regler om exempelvis skoldagens indelning och organisation, resurser, betyg, konferenser, elevgruppering, verksamhetsplanering m.m. I fråga om skoldagens organisering finns föreskrifter om införande av stadiebundna huvudmoment och timplaner. Det finns vidare skrivningar som tar upp regelverket bakom den s.k. samlade skoldagen, tillvalsutbudet, kursplaner, införande av arbetsenheter och friluftsverksamhet. Läroplanen innehåller även resonemang som knyter an till det då nya statsbidragssystemet som beskrevs ovan i anslutning till SIA-propositionen, och som i en särskild ordning antogs av riksdagen 1978. Analogt med detta beslut hävdas i Lgr 80 att: ”Det åligger skolstyrelsen att på basis av en ingående kännedom om varje rektorsområdes arbetsmiljö och elevernas förutsättningar fördela förstärkningsresursen och de kommunala insatserna så att skolor, som har ett svårare utgångsläge, får större personella resurser” (s. 53).

Betyg som urvalsinstrument var en kontroversiell fråga även i det tidiga 1980-talets skolpolitik och allmänna skoldebatt. I Lgr 80 behandlas betygsfrågan i bl.a. följande formulering: ”I vissa fall kommer antalet platser i den sökta utbildningen att vara otillräckligt i förhållande till antalet sökande. Som central urvalsgrund måste betyg användas /.../ Betyg skall därför sättas av skolans lärare i årskurserna 8 och 9, såväl höst- som vårtermin” (s. 39). Skrivningen ger uttryck för uppfattningen att *om* det fanns ett tillräckligt antal platser i de sökta utbildningarna skulle betygen kunna avskaffas. I motsats till dagens skoldebatt om betyg talades det här således *inte* om betyg som ett medel att höja elevernas motivation och engagemang i skolarbetet, eller om betyg som informationsbärare till elevernas vårdnadshavare. Som påpekas av Lundgren (2006) pläderade Lgr 80 för en förändring av det relativa betygssystemet såtillvida som att faktisk betygssättning inte nödvändigtvis behövde svara mot normalfördelningens procentsatser.

Vi återkommer i kapitel 9 med en genomgång av området betyg och bedömning i dagens skola.

Före införandet av Lgr 80 reglerades skolans konferensverksamhet i allt väsentligt i en skolförordning. I Lgr 80 slås fast att i fortsättningen är konferensplaneringen en renodlat lokal angelägenhet. Läroplanen tar vidare upp olika former av elevgruppering. Den princip som framställs går med vissa undantag ut på att en socialt heterogen elevgruppering ska eftersträvas. En bestämmelse i Lgr 80 som på sin tid var en nyhet var att varje rektorsområde åläggs att arbeta fram en egen *lokal arbetsplan*: ”Planeringen vid rektorsområdet skall redovisas i en arbetsplan. Skyldigheten att göra upp en arbetsplan markerar den lokala skolans ansvar. Arbetsplanen skall ge uttryck för den enskilda skolans mål och ambitioner och därigenom vara ett utvecklingsprogram och en form av lokalt läroplansarbete” (s. 59).

I Lgr 80 återfinns formuleringar med anknytning till skolors organisationskulturer (jfr Berg, 2001; Sträng, 2012). Här antyds t.ex. att skolkulturer kan vara av avgörande betydelse för att skolan ska kunna lyckas i sina pedagogiska föresatser. Även kopplingen mellan den lokala skolenheten och det omgivande samhället betonas i Lgr 80 i och med skrivningar som ger uttryck för att skolans pedagogiska verksamhet måste försiggå i ett nära samspel med det omgivande samhället. I fråga om skolors arbetsorganisationer i övrigt underströks i Lgr 80 att skolan *ska* (alltså inte bara ”bör” som i SIA-propositionen) vara indelad i arbetsenheter, och att detta inte enbart får bli en administrativ indelning. ”Målet skall vara att de/arbetsenheterna/ skall kunna utvecklas till en liten skola inom den större skolans ram” (s. 42) lyder en välkänd formulering. Frågan om arbetsenheter tas upp mer i detalj i slutet av kapitlet.

Förhållandet mellan elever och skolpersonal tas upp i Lgr 80 som ett förhållande mellan jämlikar. Elevernas inflytande på skolvardagens utformning betonas och som medel lyfts fram att eleverna och klassföreståndaren bildar klassråd, att eleverna har ett påtagligt inflytande på uppläggningsen av undervisningen, att eleverna medverkar i utformningen av arbetsmiljön, att eleverna leder grupper inom ramen för fria aktiviteter och att äldre elever hjälper yngre. Vidare betonas att skolan ”... skall söka motverka att elever får svårigheter i skolarbetet. Den måste därför utforma sitt innehåll, sitt arbetssätt och sin organisation så, att den smidigt kan anpassa sig till olika elevers individualitet. En lokal beslutsrätt i den enskilda skolan, i arbetsenheten och i klassen om stoff, arbetssätt och arbets-



former är därför en förutsättning för att skolan skall kunna lyckas med sin uppgift” (s. 52). Frågan om elevinflytande behandlas i ett särskilt avsnitt i kapitel 9.

Av speciellt intresse i sammanhanget är ordalydelser i Lgr 80 som lyfter fram områden som kan knytas till frirumsproblematiken. Ett exempel på en dylik skrivning är denna: ”Inom ett huvudmoment har lärare och elever i olika klasser möjlighet och skyldighet att välja de arbetsområden som engagerar och intresserar dem. Inom ramen för läroplanens riktlinjer och bestämmelser är det en uppgift för skolans personal och elever att med hjälp av de resurser som står till buds utforma den egna arbetsdagen” (s. 15, 21). Denna skrivning tillerkänner lärare och elever en frihet att agera med viss självständighet inom ramen för det traditionella lektionsarbetet ifråga om planering och genomförande av undervisning, men den öppnar också för en vidgad professionell autonomi inom ramarna för den samlade skoldagen. Ett ytterligare område där Lgr 80 förordar att den administrativa planeringen inom vissa gränser överläts till enskilda skolor är som nämnts konferensplaneringen. Ytterligare andra skrivningar i läroplanen som knyter an till frirumsproblematiken var regler om tillval och temastudier där det framgick att inom de riktlinjer som läroplanen dragit upp har den lokala skolenheten frihet att bestämma innehållet i och former för såväl det ämnesbundna tillvalsutbudet som för utformandet av ämnesövergripande temastudier. I sammanhanget kan noteras att Lundgren (2006) skriver att Lgr 80 införde en ny form av målstyrning såtillvida att den innehållsliga styrningen inte var lika tydlig som tidigare: ”Den innebar ett försök att ange som mål vilka kunskaper eleverna skulle ha med avseende på begrepp, modeller och teorier och gav därmed ett utrymme för lärarna att välja stoff” (s. 140, kursgjord här).

### SSK-utredningen och SSK-försöken

En utredning som genomfördes andra halvan av 1970-talet och som måhända är mindre känd än SIA-utredningen, men ändå synnerligen betydelsefull, är *Utredningen om staten, skolan och kommunerna* (SSK). I betänkandet SOU 1978:65 lyfts det sammansatta begreppet enhetligt skolsystem och likvärdig utbildningsstandard fram som ledstjärna för skolans statliga uppdrag och samhällliga verksamhet. Enhetlighet definierar SSK som att alla skolor ska verka under ett

gemensamt regelverk, medan likvärdighet handlar om skolpliktiga barns lika tillgång, rätt och möjligheter till utbildning, och att barn med särskilda behov ska tillerkännas extra kompensatoriska resurser för att även de ska omfattas av de nämnda likvärdighetskriterierna.

Utredningen pläderade vidare för att kommunerna på sikt tilldelas ett fullständigt genomförande- och driftsansvar för skolans verksamhet, och SSK:s huvudsakliga motiv att föreslå denna maktförskjutning var att decentralisering öppnar för att en ökad grad av anpassning av skolans vardagsarbete kan ske till rådande lokala förutsättningar. I detta låg att skolans personal anställdes av kommunen, men att befattningskraven skulle vara fastställda av staten. SSK-utredningens förslag gick i samma anda som SIA även om de var mer långtgående. SSK-betänkandet riksdagsbehandlades 1981 tillsammans med slutbetänkandet från den skoladministrativa utredningen, en annan statlig utredning som genomfördes under denna tidsperiod. Här föreslogs bl.a. nya roller för den statliga skoladministrationen (dvs. Skolöverstyrelsen och Länskolnämnderna) i förhållande till den decentraliseringstrend som påbörjats. Bland annat förordades en så kallad aktiv tillsyn, dvs. en inriktning av styrning som inte enbart handlade om regelkontroll utan även om stöd till lokal skolutveckling.

På initiativ och uppdrag av SSK-utredningen bedrevs under andra halvan av 1970-talet en försöksverksamhet med tre grundskolor och tre gymnasieskolor i Uppsala. Försöket gick ut på att skolorna erhöll tämligen långtgående dispenser från det då rådande regelverket. Bland annat gavs skolorna frirummet att efter eget bevåg tillämpa en behovsanpassad resursfördelning av det slag som på 1980-talet genomfördes inom såväl grund- som gymnasieskolan. Verksamheten följdes av en forskargrupp och resultatet avrapporterades i en omfattande forskningsrapport (Fahlgren, Karlsson, Larsson & Wallin, 1978). Mycket kortfattat konstaterade forskarna att i knappast något fall hade det formellt utvidgade frirummet använts för någon form av lokal skolutveckling i förhållande till skolornas och skolpersonalens egna professionella överväganden. Verksamheten hade alltså i allt väsentligt bedrivits som om det gamla väl beprövade regelsystemet fortfarande var i kraft.

### SIA:s, SSK:s och Lgr 80:s pedagogiska grundsyn

I boken *SIA-reformens förutsättningar* genomför Wallin (1980) en skolideologisk analys av SIA-propositionen upphängd på begreppet *pedagogisk grundsyn*. Eftersom SIA, SSK och Lgr 80 är sammankopplade i fråga om innehåll och form är Wallins analys giltig även för SSK och Lgr 80. Wallin konstaterar att SIA-reformen, med sina förslag om bl.a. samlad skoldag och fria aktiviteter, ger uttryck för en *socialpolitiskt* präglad syn på skolans uppdrag i samhället. Närmare bestämt menar han med detta att den syn på skolans ansvar som förs fram i SIA om att ta hand om – utöva *omsorg* över – elever går utöver det traditionella undervisningsuppdraget. Nära besläktad med denna vidgade pedagogiska grundsyn är enligt Wallin den *kunskapssyn* som SIA-reformen förde till togs. Deweys klassiska devis *eleven i centrum* är inte endast ett slagkraftigt uttryck menar Wallin, utan står för ”... kunskap som aktiv process och inte bara resultatet av en aktiv process.” Motivation och konkretion är nyckelord härvidlag. SIA förordar enligt Wallin en undervisning präglad av åskådlig motivation och verklighetsförankrad konkretion, och givet detta menar han att undervisning inte enbart handlar om metoder och tekniker. Undervisning får snarare sin substantiella mening i förhållande till en pedagogisk grundsyn och kunskapssyn och Wallin konkluderar att undervisning vilar på etiska och moraliska bevekelsegrunder och kan därmed inte enbart ses som teknifierade metoder.

Wallin lyfter vidare fram propositionens resonemang om helhetssyn som ett uttryck för det vidgade omsorgsuppdraget. Han pekar på SIA:s resonemang om resursfördelning, arbetssätt och arbetsformer och personalfortbildning, och menar att dylika tekniska administrativa frågor måste bedömas i förhållande till de pedagogiska och kunskapsmässiga grundsyner som ligger i botten för skolarbetet. Den partiella decentraliseringen av statsbidragssystemet som följde i SIA:s kölvatten, och som innebar möjligheter till en friare resursfördelning för kommuner och skolor, öppnar enligt Wallin för undervisningens moraliska dimensioner.

Sammanfattningsvis kan vi på grundval av de tidigare referaten av SIA-reformen, Lgr 80 och Wallins analys dra slutsatsen att den officiella synen på skolans uppdrag i början av 1980-talet domineras av en viljeinriktning som sätter elevers sociala utveckling i vid bemärkelse i centrum. Detta var i och för sig ingenting nytt. Redan i betänkandet från 1946 års skolkommision stod det klart att

skolans uppgift var primärt att stärka elevers motståndskraft mot vad som med adress till nazistisk ondska uttrycktes som ”andliga farsoter”. Men även i Lgr 69 fanns skrivningar om elevers sociala utveckling. I ett brev till en fortbildningsanordnare inom detta område på 1970-talet uttryckte Olof Palme detta så här:

... jag upplevde det som stimulerande att finna vilka fruktbara resonemang som kan uppstå kring begreppet ’social utveckling’ genom utbildning. Det var särskilt intressant därför att jag var med om att införa detta begrepp i läroplanen för grundskolan när vi reviderade den för några år sedan. Det fick då ersätta det enligt min mening alltför auktoritärt traditionsbelastade begreppet ’fostran.’ (återgivet i Berg m.fl., 1979, s. 8.)

## Det centrala kontra lokala utvecklingsarbetet

Med utgångspunkt tagen i frågan om professionell frirumsanvändning, kan två huvudsakliga tillvägagångssätt konstateras i försöken att implementera en sammanhållen grundskola i enlighet med intentioner som bottnar i 1946 års skolkommision. Ett manifesteras i försöken med *centralt utvecklingsarbete* som tillämpades som mest intensivt under perioden 1950–1970. Den strategin ersattes gradvis av det *lokala utvecklingsarbetet* som SIA-reformen, SSK-utredningen och Lgr 80 banade väg för. Vi kan här använda två begrepp hämtade från implementeringsforskningen för att beskriva strategierna. Det centrala utvecklingsarbetet framstår som en tämligen renodlad *top down*-ansats, medan det lokala utvecklingsarbetet inrymmer mer av *bottom up*. Begreppet frirum blir som tidigare berörts mest intressant i förhållande till det lokala utvecklingsarbetet eftersom begreppet bygger på att de professionella åtnjuter en egen autonomi som innebär möjligheter till egna initiativ och handlingar. Frirummet öppnar för att variera arbetssätt och arbetsformer inom ramen för den klassrumsnära ämnesrelaterade undervisningen men det kan även användas i ett ämnesövergripande sammanhang och i kombination mellan ämnesinriktad och ämnesövergripande verksamhet.

Utgångspunkten är alltså att tidsperioden 1950–1990 kan indelas i två huvudsakliga perioder i fråga om tillämpade strategier för skolutveckling. Under åren 1950–1970 dominerade central skolutveckling som förändringsmodell. Från och med andra halvan av 1970-talet kom den modellen att gradvis ersättas med lokal skolutveckling som officiell strategi för reformimplementering. Fokuse-

ringen på lokal skolutveckling öppnade för ett utvidgat frirum och därmed för ett skolarbete som i högre grad än tidigare kunde grundas på professionella premisser.

Inspirationen för den centrala strategin kom uppenbarligen från FoU-modeller som tillämpades inom andra samhällsområden, men var motsvarande källa för lokal skolutveckling finns att söka är oklart. Dock kan en innehållslig överensstämmelse konstateras mellan förändringsstrategin OU (OrganisationsUtveckling, se t.ex. French & Bell, 1973; Fullan m.fl., 1980), som spred sig bland vinstdrivande företag under 1970-talet, och lokalt utvecklingsarbete som strategi för förändring av skolans inre arbete. Likheten handlade främst om att utvecklingsarbetets *process* lyftes fram som väl så väsentlig som resultatet av processen.

För att exemplifiera vad centralt respektive lokalt utvecklingsarbete kunde innebära i praktiken följer här två exempel hämtade ur Larsson (1980).

#### Exempel 1:

Vid mitten av 1960-talet inleddes på olika håll i landet en försöksverksamhet med förändrade arbetsformer och förändrad undervisningsorganisation i skolor. Trots att försöksperioden var kort spelade erfarenheterna från den en icke obetydlig roll för det då centralt ledda läroplansarbetet inför Lgr 69. Samtidigt som läroplansarbetet slutfördes utarbetade olika arbetsgrupper under den dåvarande Skolöverstyrelsens ledning utbildningsmaterial i form av studiehäften, som kommenterade och förklarade läroplanens innehåll, men som också avsåg att stimulera till diskussion omkring den. Framför allt syftade materialet till att väcka diskussioner om skolans mål. Men i häftena fanns också konkreta anvisningar hur man kunde handla för att följa läroplanen. Arbetsgrupperna, i vilka bland andra lärare och skolledare från försöksskolorna medverkade, ansvarade också för att utbilda mindre grupper s.k. piloter från varje län bestående av inspektörer, utbildningskonsulenter och skolledare. Avsikten var att dessa i sin tur skulle utbilda lokala studiedagsledare som förväntades leda studiedagar med hjälp av studiehäftena.

På så sätt byggdes nätverk upp som utgick från skolväsendets centrum, SÖ, i dess periferi, de enskilda skolorna. Pilotutbildning av studiedagsledare och studiedagar i enskilda skolor

genomfördes under en treårsperiod fram till och med läsåret 1972/73. Som kompletteringar till läroplanen utgavs efter hand råd och anvisningar om hur undervisningen i olika ämnen kunde läggas upp. Råd och anvisningar lämnades också av fortbildningskonsulenter. Under läroplansarbetets gång informerades läromedelsproducenter och läromedelsförfattare om förändringar av stoff, arbetsformer och arbetssätt och på detta sätt fick lärare ytterligare råd om hur Lgr 69 var tänkt att omsättas i praktiken.

#### Exempel 2:

Några lärare upptäckte att man delade en pedagogisk grundsyn som vilade på ett kritiskt förhållningssätt till sin skolas traditionella arbete. Vad som förenade gruppen var bl.a. att man bedömde innehållet i skolans undervisning som alltför bundet till den traditionella ämnesstrukturen och att lärarna var alltför bundna till läroböckerna. Gruppen var i sin problembeskrivning vidare överens om att eleverna i alltför begränsad omfattning gavs möjligheter att söka och efterfråga kunskap från olika håll och att kritiskt granska den. De fann vidare att eleverna till största delen arbetade individuellt och inte tränades i samarbete. De bedömde kort sagt att eleverna tog ett alltför begränsat eget ansvar för sitt lärande. Dessa bedömningar grundades på en pedagogisk grundsyn som bottnade i lärarnas moraliska övertygelser om att skolan inom det professionella frirummets ramar var kapabel att göra betydligt mer inom de nämnda områdena.

I ljuset av dessa överväganden prövade lärargruppen olika vägar att förändra undervisning och annan verksamhet. De läste läroplanen och fann att dess allmänna syften inte stod i konflikt med en arbetsinriktning av det eftersträvade slaget. Styrkta i denna slutsats lät de undervisningen i allt större utsträckning utgå från problem och frågor som hämtades från samhället i stort. Eleverna fick utöver traditionella läroböcker och media hämta information utanför skolan – genom observationer, intervjuer och praktiska erfarenheter. För att det skulle kunna vara möjligt, var lärarna tvungna att tumma på såväl indelningen i ämnen och lektioner under skoldagen och skolveckan som sin egen formella behörighet. De måste också be skolledningen om extra medel för att köpa ny materiel som ingen tidigare sett

behov av. Lärarna lade även vikt vid att deras klasser eller grupper samlades till utvärderande samtal om de erfarenheter man gjort. Eleverna fick på detta sätt efter hand mer och mer av eget inflytande över sitt skolarbete. Men efter en tid började det märkas irritation bland andra lärare över lärargruppens förändrade sätt att arbeta. Kollegorna menade att eleverna sprang för mycket fritt under lektionstid, och man ifrågasatte om de verkligen lärde sig något av det förändrade arbetssätt som lärargruppen hade infört. Några tog upp kritiska diskussioner med skolledarna om detta. Lärargruppen blev överraskad och illa berörd av reaktionerna. Man försökte dock stödja varandra inbördes och började också leta efter information om andra skolor, där lärare arbetade på liknande sätt. De sökte också nå kontakt med lärare i ett par av dessa skolor.

Här har vi alltså exempel på vad centralt respektive lokalt utvecklingsarbete i 1970- respektive 80-tals tappning kunde innebära i praktiken. Det förra grundades på en top down-orienterad myndighets- och politisk styrning, och det senare på en professionellt grundad bottom up-styrning inom ramen för politiskt bestämda skolmål. Frirum för professionella handlingar finns i båda fallen, men i det centrala utvecklingsarbetet är frirumsanvändning centraldirigerad, medan det lokala utvecklingsarbetet i väsentliga delar bygger på professionsstyrning. Detta innebär att det är i anslutning till lokalt utvecklingsarbete som frirumsproblematiken blir mest uppenbar. Med detta avses att det centrala utvecklingsarbetet visserligen ger direktiv om "rummet" där vardagsarbetet ska bedrivas, men som en följd av finmaskiga statliga direktiv blir rummet inte särskilt "fritt".

Sammanfattningsvis banar det centrala utvecklingsarbetet väg för ett frirum för lärare som primärt har med klassrumsarbetet att göra, medan det lokala utvecklingsarbetet öppnar för ett frirum som även innefattar skolors vardagsarbete i alla dess aspekter. Frirummet blir därmed skäligen *avgränsat* i förhållande till det centrala utvecklingsarbetet, och mer *utvidgat* i relation till det lokala utvecklingsarbetet.

Vi har ovan behandlat frirummet som sådant i förhållande till olika strategier för implementering av läroplansreformer som bottenade i 1946 års skolkommision. Nu ska vi gå vidare med att exemplifiera vad frirumsanvändning kan innebära i praktiken, och

hur faktisk frirumsanvändning i 1970- och 80-talens SIA-influerade skola kunde te sig.

## **Frirumsanvändning i praktiken under 1980-talet**

Under 1980-talet genomfördes ett antal forskningsprojekt och enstaka forskningsinsatser med bäring på skolors professionella frirumsanvändning, och vi ska här hastigt beröra några arbeten inom detta område. Vi inleder med en översikt över några centrala forskningsarbeten med relevans för professionellt frirumsanvändande. Därefter börjar vi med utgångspunkt i det vardagsnära klassrumsarbetet och kommer in på lokal skolutveckling som en professionellt styrd strategi för att förändra skolors vardagsarbete i SIA-reformens och Lgr 80:s anda.

### **Några nedslag i 1980-talets forskning med relevans för skolors frirumsanvändning**

En forskargrupp under ledning av Mats Ekholm har från 1980-talet fram till 2000-talets början genomfört omfattande longitudinellt inriktade studier som uppmärksammat skolans arbetssätt och arbetsformer. I en rapport konstaterade gruppen (Ekholm, Fransson & Lander, 1987) att vissa marginella förändringar i SIA:s anda i fråga om elevaktiva arbetsformer kunde konstateras på skolans låg- och mellanstadium, men inte på högstadiet. Odin & Åhs (1986) lyfte fram att den insamlade empirin pekade på att få eller inga avtryck i de studerade skolornas vardagsarbete av en verksamhet i SIA-reformens och Lgr 80:s anda kunde noteras. Detta gällde i synnerhet hur den friare behovsanpassade resursfördelningen reellt sett använts på kommunal och lokal nivå för att – i enlighet med likvärdighetsmålet – ge barn med svårigheter särskilt stöd. Denna slutsats gäller också för gymnasieskolan som utöver nämnda avhandling också specialstuderades i ett par rapporter (Åhs, 1981 och 1983). Odin & Åhs hävdar vidare att inte heller den statliga skoladministrationen i praktiken har fungerat i sådana stödjande funktioner som skisserades i skoladministrativa kommitténs betänkande 1980. Från andra utgångspunkter landar Rothstein (1986) i likartade konklusioner som är speciellt intressanta såtillvida att han jämför den – i förhållande till sina syften – misslyckade implemente-



ringen av skolpolitiken med det motsvarande framgångsrika genomförandet av dåtidens arbetsmarknadspolitik. En ytterligare på sin tid uppmärksam rapport som kom fram till i princip likartade slutsatser är Arnman och Jönsson (1983) som kritiskt granskade skolans (på 1980-talet) uttalade sociala jämlikhetsmål. Författarna kommer på empiriska grundvalar fram till att någon ökad jämlikhet värd namnet inte kan konstateras till följd av skolans verksamhet.

Utöver denna forskning finns ett antal rapporter och utvärderingar som behandlar problemområdet, men inte heller bland dessa finns några entydiga indikationer på att 1980-talets officiella skolpolitiska reformintentioner på bred front gjorde några mer påtagliga avtryck i skolors vardagsarbete. Snarare tenderar verksamheten att löpa vidare i enlighet med tidigare regelsystem och inarbetade traditioner och skolkulturer.

### Lokal skolutveckling som förändringsstrategi

Tidiga svenska klassrumsundersökningar visade att s.k. *katederundervisning* var arbetssättet som dominerade skolors undervisning, klassrumsarbete och över huvud taget lärares och elevers interaktiva processer. Med katederundervisning avses vanligtvis en "... traditionell undervisning där en lärare håller föreläsningar och förhör med klassen som kollektiv. Begreppen klassundervisning och frontalundervisning betecknar ungefär samma sak" (Pedagogisk uppslagsbok, 1996 s. 300). Av allt att döma har åtminstone väsentliga drag av detta traditionella arbetssätt behållit sin stabilitet (Ekholm, 2012). Detta framgår också av klassrumsforskning utförd av oberoende observatörer som genomfördes under perioden från grundskolans införande fram till 2000-talet (Granström, 1990; Granström & Einarsson, 1995; Granström, 2003). Resultaten av studierna visar alltså att traditionell helklassundervisning fortfarande är vanligt förekommande även om en viss nedgång av denna arbetsform kan konstateras. Den tydligaste förändringen gäller ökningen av enskilt arbete (jfr Österlind, 1998, 2012). En typisk form av katederundervisning kommer till uttryck i citaten nedan:

Klassrumsundervisning är ett verbalt "spel" kring ett specificerat ämnesinnehåll, styrt i huvudsak av läroboken. Läraren bestämmer en uppsättning regler vilka stipulerar att han/hon upptar den mesta delen av kommunikationen (ca 2/3) och strukturerar hur innehållet skall behandlas.

Eleven förväntas vara uppmärksam på vad som sker även om han kommer att delta endast ett fåtal gånger... Det dominerande mönstret är ... frågasvarsmönstret ... Under ett läsår yttrar de 20 % minst verbalt aktiva eleverna 9.000 ord totalt, d v s lika mycket som ryms på ungefär elva ... A4-sidor. (Lundgren, 1979, s. 158)

Andersson sammanfattade i ett arbete från 1983 sina iakttagelser i fråga om dominerande mönster i skolors undervisningssituationer så här:

Genomgående visar studierna en mycket aktiv, traditionell lärarroll, som styr planerar, tar initiativ, fördelar uppgifter, pratar mycket och ställer frågor som han/hon redan vet svaret på. Elevrollen är i gengäld mottagande och passiv. Eleven förväntas inte ta egna initiativ utan att först kontrollera med läraren att det är tillåtet. Självtändighet tycks innebära förmåga att kunna arbeta på egen hand med tilldelade arbetsuppgifter. Eleverna anpassar sig relativt snabbt till ett sådant arbetssätt och i de försök .... där man försökt förändra elevrollen fann man detta var ett tungt och svårt arbete, speciellt om förändringen skedde sent i elevens skolgång. (s. 180)

Betraktade i 1980-talets samhällsliga kontext ger citaten inblickar i vad traditionell katederundervisning som arbetsform i praktiken kunde innebära under denna tidsperiod. Innehållet i citaten ger därmed också bilder av hur skolor av hävd bedrev – och måhända fortfarande bedriver – sin kärnverksamhet. Denna tradition förstärktes av att skolans såväl centrala föreskrifter (t.ex. statsbidraget men också timplaner, kursplaner, behörighetsföreskrifter m.m.) som lokala regelverk (resursfördelningen, tjänstefördelning, schema-positioner, lokalanvändning m.m.) var uppbyggda för att ge administrativa förutsättningar för en vardaglig skolpraktik dominerad av katederundervisning som huvudsaklig arbetsform. De skolpolitiska intentioner som kan utläsas av SIA-dokumentet och Lgr 80 tar emellertid avstånd från dylika ensidiga förmedlingspedagogiska undervisningsmönster. SIA-propositionen förordar s.k. dialogpedagogik som arbetssätt, medan Lgr 80 förespråkar laborativa arbetsformer med det explicita tillägget att ensidig katederundervisning är *utesluten* som arbetssätt.

Det är i det sammanhanget som det lokala snarare än det centrala utvecklingsarbetet skolpolitiskt lyfts fram som medel för att förändra skolans vardagspraktik från en traditionell förmedlingspedagogisk inriktning till ett vardagsarbete präglat av mer dynamiska och elevaktiva arbetssätt och arbetsformer. Vid denna tid, dvs. vid 1970-talets mitt, började följdriktigt florera av pedagogisk debatt-

litteratur som lyfte fram s.k. alternativa arbetssätt och arbetsformer att växa fram. En av på sin tid synnerligen uppmärksammad publikation i denna genre var boken *Lärlarlag och elevdemokrati* som författades av en grupp lärare (de Faire m.fl., 1976) verksamma vid Hallonbergsskolan i Sundbyberg. 1980 utkom antologin *Förändring och förnyelse i skolan – frihet och gränser* (Berg, Larsson, Lindblad & Wallin, 1980) där sju geografiskt spridda lärargrupper (bland andra just gruppen från Hallonbergsskolan) beskrev hur de i sina vardagsarbeten ägnade sig åt olika former av lokal skolutveckling. Dessa utvecklingsarbeten problematiserades av en forskargrupp som konstaterade att den gemensamma nämnaren i skolbeskrivningarna var att de vilade på uttalade pedagogiska grundsyner som baserades på förhållningssätt som genomgående uttryckte kritik mot skolans traditionellt förmedlingspedagogiska arbetsinriktningar. I förlängningen av respektive grundsyn låg frågan om viljeinriktning, dvs. *vad* som avsågs att förändras och denna fråga besvarade skolutvecklarna bland annat så här:

- Förändra ett likgiltigt elevengagemang.
- Skapa en medvetenhet bland elever om möjliga alternativa arbetssätt inom gällande ramar.
- Upprätta ömsesidigt bindande arbetskontrakt med eleverna om vad som ska göras och på dessa grundvalar skapa egna regelsystem.
- Bryta ner lärares ämnesexpertroll och arbeta för ämnesintegration.
- Skapa ett kollektivt lärararbete.
- Förändra den traditionella administrativt orienterade skolledarrollen.

Vidare handlade lärargruppernas antologibidrag om *hur* deras respektive utvecklingsarbete de facto hade bedrivits och bedrevs. Här återfanns i samtliga bidrag beskrivningar av projektarbete, arbetsenhets- och arbetslagsarbete, elevinflytandearbete i form som stormöten och klassmöten, pedagogiska studiecirkelar med mera. I ett exemplifierande syfte ska vi nedan mer utförligt redovisa och diskutera ett av de utvecklingsarbeten som dokumenterades i nämnda antologi.

## Från lokalt till centralt och därefter utlokaliserat utvecklingsarbete

Den skola som ur den nämnda antologin valts för att exemplifiera lokal skolutveckling i 1970- och 80-talstappning var (och är) belägen i en mindre mellansvensk ort. Kommunen hade då cirka 25 000 invånare, och dess industrier dominerades av trä, papper och glas. Skolorna i kommunen fördelades på fyra rektorsområden för grundskolan och en gymnasieskola. 1976/77 och det sammanlagda elevantalet cirka 3 000 och av dessa var cirka 2 500 grundskoleelever. Vår fallskola var ett av kommunens två högstadier med sex paralleller på varje årskurs. Det totala antalet elever hade under 1970-talet varit cirka 500, och av dessa var ett hundratal resande. Antalet lärare var omkring 50 och övrig personal bestod av bespisningspersonal, lokalvårdare, kanslist, vaktmästare, kurator, psykolog, skolsköterska, yrkesvalslärare, fritidsledare och bibliotekarie. Fram till mitten av 1960-talet var skolan en konventionell real- och gymnasieskola med cirka 1 000 elever.

## Förändringsarbetet initieras

I slutet av 1960-talet anställdes en ny rektor vid skolan. Denne samlade en grupp lärare omkring sig som delade hans pedagogiska idéer, och på dessa grundvalar inleddes en förändringsprocess. Till följd av detta kom ytterligare två huvudgrupperingar inom personalen att utkristallisera sig. En var relativt positiv till de olika utvecklingsaktiviteter som rektor initierade, utan att man för den skull till alla delar delade den grundsyn som rektorn och hans förtrogna förde till torgs. Den andra gruppen som bestod av mer entydigt ämnesinriktade lärare tog direkt avstånd från såväl rektorns grundsyn som det av honom initierade förändringsarbetet. Det första konkreta resultatet av rektorns och hans förtrognas arbete var införandet av schemalagd klassföreståndartid med två klassföreståndare i varje klass, varierande lektionspass, glidande lunch- och rasttider med mera.

Delvis influerade av SIA-utredningens tankegångar, som började bli kända vid denna tidpunkt, delvis på rektors initiativ, inleddes läsåret 1973/74 arbetet med att organisera skolan i arbetsenheter med tre parallellklasser i varje. Detta fick på vissa håll återverkningar i klassrumsarbetet såtillvida att några – men långt ifrån

samtliga – lärare började undervisa i s.k. laborativa former. Arbetsgången i en dylik undervisningsprocess kunde gå till så att ett tema initierades inom en arbetsenhet av några lärare. Temat konkretiserades därefter till arbetsuppgifter och detta skedde som ett gemensamt lärar- och elevarbete. Eleverna arbetade i nästa steg fram förslag till hur arbetsuppgifter skulle genomföras, och lärarna formulerade vid behov kompletterande instruktioner till uppgifterna. Med lärarnas stöd genomförde och avrapporterade eleverna därefter uppgifterna. Projektet avslutades med skriftlig dokumentation i form av t.ex. uppsatsskrivning. Denna inriktning bedrevs alltså parallellt med att flertalet andra lärare – framför allt språklärarna – undervisade i traditionella arbetsformer som i huvudsak utgick från förmedlingspedagogiska undervisningsmetoder.

### SIA-försöket

Under våren 1975 tillfrågades samtliga rektorsområden i kommunen av länets Länsskolnämnd (LN) om man var intresserade av att medverka i ett fullskaligt SIA-försök. I enlighet med det centrala utvecklingsarbetets premisser var LN:s strategi att olika arbetsområden skulle fördelas mellan respektive rektorsområden. Rektor vidarebefordrade erbjudandet till personalen och oväntat många anmälde intresse av att aktivt arbeta med de olika arbetsområdena. Efter en diskussion inom skolan beslöt man att alla som anmält intresse att medverka i en arbetsgrupp också skulle få göra det. På eget bevåg formulerades LN:s instruktioner om så att de svarade mot skolans tidigare *lokala* utvecklingsarbete. Vissa arbetsgrupper kom i och med detta inte att formellt godkännas av LN som ingående i den officiella försöksverksamheten, men i ljuset av de premisser som det tidigare lokala utvecklingsarbetet vilat på ansågs detta betydelselöst. Utgångspunkterna för gruppernas arbete var det *helhetsperspektiv* som SIA-utredningen pläderade för. De nytillträdda *studieledarnas* viktigaste uppgift var att arbeta för att en verksamhet som grundades på helhetsperspektivet byggdes upp. Som studieledare fungerade en lärare inom varje arbetsenhet som efter fackliga förhandlingar erhöll en viss reducering i sin undervisningsskyldighet.

Det huvudsakliga problem som uppstod under försöksåret var att organiseringen av den *samlade skoldagen* inte fungerade. Detta berodde bl.a. på att elever, vissa lärare och vårdnadshavare betrak-

tade den samlade skoldagen som enbart en förlängning av skoldagen. Arbetet med att försöka bygga en fungerande samlad skoldag som inrymde pedagogiskt meningsfulla *fria aktiviteter* skapade en kaotisk situation på skolan som medförde att den övriga SIA-planeringen kom av sig. För att råda bot på detta framkastade en i all hast bildad arbetsgrupp att eleverna skulle föreslå vilka fria aktiviteter som skulle ingå i den samlade skoldagen. Detta nya system medförde att det akut kaotiska läget på skolan kunde hävas. En aktivitet som däremot i förhållande till sina syften var en framgångsrik del i den elevbaserade försöksverksamheten var den elevrådsorganisation som byggdes upp på initiativ av rektor. Den byggde på att en lärare agerade som handledare visavi elevrådet vilket resulterade i att skolan fick till stånd ett fungerande elevråd som upplevde sig ha ett reellt inflytande över skolarbetet.

### Nya projektgrupper bildas

I mitten av vårterminen 1977 samlades ett antal till rektor förtrogna lärare för att utvärdera det pågående SIA-försöket. Syftet med mötet var att få i gång nya arbetsgrupper för att reaktivera det tidigare utvecklingsarbetet. Som ett resultat av mötet bildades nya arbetsgrupper, och en av dessa ägnade sig åt att utreda förutsättningarna för att utlokalisera en mindre del av skolans verksamhet till ett samhälle beläget cirka 30 km från centralorten. Detta samhälle hade ett låg- och mellanstadium men inget högstadium; när eleverna började på högstadiet bussades de dagligen mellan hemorten och skolan på centralorten. Nu blåstes liv i en gammal tanke att låta eleverna stanna kvar i sin hemmiljö vissa dagar i veckan, och att ett lärarlag i stället reste till orten dessa dagar och genomförde undervisningen. Ett strukturellt stöd för dessa tankegångar fann man i SIA:s förslag om självstyrande arbetsenheter.

### SIA-försöket stoppas

Under höstterminens början 1977 stod det klart att SIA-försöket skulle avbrytas. Bakgrunden var att de fackliga organisationerna ansåg att som en följd av försöket hade klassföreståndarnas administrativa göromål kraftigt ökat. I samband med de fackliga förhandlingarna kring nedsättning av undervisningsskyldigheten för

studieledare, ställdes också krav på nedsatt tjänstgöring för klassföreståndarna. Efter diverse turer strandade de lokala förhandlingarna och fördes upp på central facklig nivå. Av denna anledning stoppades SIA-försöken i avvaktan på förhandlingsresultatet. Stoppet kan betraktas i ljuset av spänningsförhållandet mellan det centrala utvecklingsarbetets (det officiella SIA-försöket) och det lokala utvecklingsarbetets (det tidigare egeninitierade skolutvecklingsarbetet) intressen. Den centrala ansatsen byggde på regelverk som var svårförenliga med de premisser som det lokala utvecklingsarbetet grundades på.

Stoppet av det officiella försöksarbetet hindrade emellertid inte att försöket med det utlokaliserade högstadiet kom i gång. I praktiken kom det arbetet att organiseras inom ramen för den egna arbetsenhet som bildades och vars personal utgjordes av de resande lärarna. För att få detta att fungera praktiskt kom lärarna under de tre dagar per vecka de tillbringade på den mindre orten att undervisa även i ämnen där man saknade formell behörighet. Återstående två dagar bussades eleverna till skolan på centralorten. Hemmadagarna för de utlokaliserade eleverna indelades vanligtvis i två pass; ett under förmiddagen då man ägnade sig åt traditionell ämnesinriktad undervisning, och ett eftermiddagspass där man arbetade med ämnesövergripande projektarbete. Respektive lärare var huvudansvarig för sitt ämnesområde och på detta sätt skapades en naturlig lärarsamverkan såväl inom som utom klassrummet. Under läsåret 1977/78 sjösattes den utlokaliserade arbetsenheten, och under hösten 1979 bildades det första kompletta enparallelliga högstadiet på den mindre orten. För att använda Lgr 80:s ord var därmed den lilla skolan i den stora en realitet.

Sammanfattningsvis upphörde försöks- och utvecklingsarbetet inom tätortsskolan. Rektor slutade sin anställning och skolarbetet återgick i allt väsentligt till traditionella arbetssätt och arbetsformer. Däremot fortsatte och etablerades utvecklingsarbetet som bedrevs vid den mindre skolan som var en avknoppning av det mer eller mindre misslyckade utvecklingsarbete som skolan i tätorten hade präglats av under ett decennium.

## Diskussion

Den generella bild som tonade fram av denna studie är att i grunden var fallskolan en traditionell 7–9-skola, men att denna traditionalism under några år kom att utmanas av en rektor hängiven vissa pedagogiska idéer, och en till honom lierad grupp av förtrogna. Skolans dominerande kultur präglades av de ämnes- och klassrumsinriktade undervisningsformer som tillämpades. Rektors förändringssträvanden syftade till att i SIA-reformens anda utveckla skolan i riktning mot en högre grad av lagsinriktad kultur och struktur. Rektors ledarstil gick ut på att agera som idéspruta och överlämna genomförandet av idéerna till en grupp av förtrogna. Lärare som var anhängare till rektor belönades och räknades till ”A-laget”, medan motståndarna – framför allt de i huvudsak ämnesorienterade lärarna – marginaliserades i olika hänseenden. Betraktar vi rektors ledarstil i ljuset av SIA-reformens officiella skolideologi låg allmänt uttryckt den verksamhetsinriktning han förespråkade i linje med intentionerna. Men om ledarstilen betraktas i förhållande till skolans dominerande kultur kan konstateras att rektor inte strävade efter att vinna samtliga medarbetares förtroende. Denna strategi medförde ett polariserat lärarkollegium såtillvida att rektors förtrogna och hans övriga allierade hamnade i en extremposition medan gruppen av ämnesinriktade lärare som motsatt sig rektors påbjudna verksamhetsinriktning hamnade i en annan. Den tillämpade strategin var alltså i hög grad uppbounden till rektor som person och till de intressen han företrädde. Situationen inom skolan fick gradvis karaktären av öppen maktkamp, och när rektor till slut avgick stod gruppen som representerande de traditionella värdena som maktkampens segrare.

Detta kombinerade försöks- och utvecklingsarbete ledde alltså fram till en splittrad och osammanhängande verksamhet. Ett väsentligt undantag från detta kunde dock konstateras inom gruppen av speciallärare där rektorns förändringssträvanden hade satt de djupast bestående spåren. Inom denna grupp hade man nämligen övergivit den traditionellt klinikinriktade speciallärarrollen, och började arbeta direkt i de ordinarie klasserna som stödpersoner till elever med olika slag av svårigheter. En intressant iakttagelse i sammanhanget var att denna nya samarbetsorienterade arbetsinriktning föll i god jord även bland de ämnesinriktade lärarna som undervisade i traditionella arbetsformer.



### Från skolan som organisation till skolan som institution

Om vi lyfter den återgivna fallbeskrivningen från den enskilda skolan som organisation till institutionell nivå kan följande sägas: Konflikterna mellan de olika lokala grupperingarna bottnade i intressemotsättningar som tog sig uttryck i skilda pedagogiska grundsyner. Ytligt sett stod konflikten mellan en mindre grupp med progressivistisk framtoning som förordade undervisning i projektinriktade och ämnesövergripande former, och en större lärargrupp med en mer ämnesorienterad profil. Skolhistoriskt har progressivismen haft en framskjuten plats på folkskollärarkårens ideologiska dagordning, medan så inte har varit fallet för läroverkslärarna. Efterkrigstidens skolpolitiska sammandrabbningar var, som berördes tidigare i kapitlet, i långa stycken en strid om grundskolans differentiering. Dessa konflikter "löstes" till en början i den svenska modellens anda med en kompromiss som innebar att 1962 års läroplan vilade på att låg- och mellanstadiet hade drag av folkskolans organisation, medan det differentierade högstadiet fick en form som var mer lik den gamla realskolan. Annorlunda uttryckt föll grundskolans arbetsorganisation tillbaka såväl på folkskolans klasslärarsystem som läroverkets – realskolans – ämneslärarsystem.

Av grundskolans tre första läroplaner var Lgr 62 mest inriktad på en långtgående differentiering på högstadiet, medan Lgr 80 öppnade för ett måttligt differentierat högstadium och svarade därmed mest markant för den välkända skolideologiska parollen *en skola för alla*. Förenklat uttryckt medförde – åtminstone officiellt och retoriskt – reformeringen av grundskolan att folkskollärarkåren flyttade fram sina skolideologiska positioner på bekostnad av intressen som dominerade läroverkslärarkåren. I partipolitisk mening var den sammanhållna grundskolan i huvudsak ett gemensamt liberalt och socialdemokratiskt projekt.

Som framgått lyser dessa i grunden skolhistoriska spänningar igenom i fallstudien ovan. När rektorn anställdes vid skolan svarade den dominerande kulturen i huvudsak mot ett ämnesideal med historiska rötter i läroverket. I den dominerande skolkulturen fungerade språklärargruppen som tongivande kodbarare. Det fanns emellertid också en subkultur – framför allt inom gruppen av speciallärare – som tog sig uttryck i en skolideologisk verksamhetsinriktning med historiska rötter i folkskollärarkårens progressivistiska strömningar. Rektorn slog mynt av denna subkultur, och lyckades under 1970-talets första år att flytta sina pedagogiska

ambitioner till den grad att den av rektorn dominerande kulturen vid tidpunkten för SIA-försöket var på väg att bli tongivande på skolan. Strategiskt arbetade rektor så att han initierade ett antal aktiviteter som syftade till att förändra arbetsorganisationen så att denna skulle svara mot – och bana väg för – en skolkultur med progressivistiska förtecken.

Men att förstå skolutvecklingens uppgång och fall vid skolan enbart med utgångspunkt från rektorns och hans förtrognas göranden och låtanden visavi den övriga personalens motstånd är att lägga perspektivet alltför mycket på individ- och gruppnivå. En ytterligare faktor som bör uppmärksammas är att som nämnts startade förändringsarbetet som ett internt (av rektorn) initierat utvecklingsarbete, men kom sedermera att blandas samman med ett centralt FoU-inriktat utvecklingsarbete. Här har vi alltså en direkt kollision mellan vad som tidigare i kapitlet togs upp om det top-down-orienterade centrala utvecklingsarbetet och det bottom-up-inriktade lokala utvecklingsarbetet. Att blanda ihop dessa visade sig vara kontraproduktivt såtillvida att den tidigare påbörjade skolutvecklingen nödgades anpassa sig till en försöksverksamhet som drevs på det centrala utvecklingsarbetets FoU-orienterade premisser. Kollisionen mellan förändringsstrategierna medförde att utvecklingsarbetet upphörde med ett väsentligt undantag. Här åsyftas den utlokaliserade arbetsenheten där lärare och elever utan störande inslag av skolideologiska konflikter med kollegor, officiell försöksverksamhet, överambitiös skolledning eller hindrande skolkulturer i lugn och ro kunde bygga upp en uppenbarligen seriös och väl fungerande verksamhet.

Här kan en anomali i reformimplementeringsarbetet konstateras. Som tidigare behandlats öppnade SIA-reformen och Lgr 80 för det lokala utvecklingsarbetet som implementeringsstrategi. Trots detta vilade ovan återgivna officiella försök att genomföra SIA på det centrala utvecklingsarbetets premisser. Fallbeskrivningen visar en skola som genomför målmedvetna och systematiska försök att i sin vardagspraktik omsätta riksdagens fastställda intentioner, och vilka långtgående svårigheter i fråga om intressekollisioner som uppstår i en lokal skolmiljö när ett sådant arbete genomförs. Slutsatsen av detta är att det hållbara resultatet, i fråga om frirumsanvändning, av detta mångåriga förändringsarbete i SIA:s anda utgjordes av närmandet mellan ämneslärare och speciallärare. Inom det mindre utlokaliserade högstadiet kunde en mer långtgående frirumsanvändning konstateras med relativt sett mindre resurser

och administrativ överbyggnad. En förklaring till detta kan sannolikt sökas i frånvaron av intressekonflikter inom det lärarlag som ansvarade för verksamheten som bedrevs inom den utlokaliserade arbetsenheten.

För undvikande av missförstånd bör tilläggas att det inte ligger någon normativ värdering i slutsatserna ovan. Det handlar endast om att ge exempel på konsekvenser av ett implementeringsarbete där konflikter uppstår mellan å ena sidan reformintentionerna och, å den andra, de intressen som dominerar miljön där intentionerna är tänkta att omsättas i operativt vardagsarbete.

## Slutsatser så långt

I kapitlet har vi bl.a. tagit upp hur grundskolan som institution i fråga om statlig styrning – och därmed också i fråga om tillgängligt frirum för de professionellas handlingar – gradvis reformerades från i början av 1950-talet till i slutet av 1980-talet. Vi konstaterade att grundskolans politiska reformering vilat tungt mot skolideologin som 1946 års skolkommision förde till torgs, och att efterkrigstidens tre första läroplaner, Lgr 62, 69 och 80, i grunden handlade om att implementera en skolideologi som bottnade i skolkommisionens intentioner. Under perioden 1950–1970 utgjorde det centrala utvecklingsarbetet den huvudsakliga implementeringsstrategin. Under 1970-talet påbörjades en förändring av FoU-modellen i riktning mot det lokala utvecklingsarbetet som strategisk inriktning. Det sistnämnda innebär att problembeskrivningen flyttas från politisk till professionell nivå med följd att frågan om skolans utveckling i väsentlig utsträckning hamnar på de anställdas bord. Det är i det sammanhanget som begreppet frirum blir ett verkligt intressant och dynamiskt begrepp. Det existerade förvisso ett professionellt frirum även under det centrala utvecklingsarbetets era, men ramverket för detta var så centralt dirigerat att lärares professionella autonomi i huvudsak var avgränsad till klassrumsarbetet. För rektorer handlade autonomi i huvudsak om olika vägar att hantera skolors lokala administrativa apparater i förhållande till det centrala regelverket.

I och med att SIA-reformen och Lgr 80s lyfte fram lokalt utvecklingsarbete som tillvägagångssätt för reformimplementering vidgades formellt sett skolpersonalens autonomi till att även omfatta det dagliga skolarbetet i vid bemärkelse. Det är således när den

enskilda skolan åläggs ett eget professionellt ansvar för ett vardagsarbete som går utöver själva undervisningssituationerna som frirum tonar fram som ett verkligt intressant analytiskt begrepp.

I kölvattnet av SIA:s och Lgr 80:s fokusering på lokalt utvecklingsarbete genomfördes ett antal åtgärder framställda som decentralistiska. En sådan var det nya statsbidragssystemet som vilade på uppdelningen mellan bas- och förstärkningsresurs. Som behandlats var det framför allt den sistnämnda resurspotten som officiellt beskrevs som professionellt frirumsöppnande.

Men vad som tonar fram som den kanske mest betydelsefulla aspekten i förhållande till den frirumsproblematik som denna rapport vilar på är de regelverk som följde av SIA och Lgr 80 om att enskilda skolor beordrades att organisera vardagsarbetet i *arbetsenheter* (jfr Brettell, 1986). Det visade sig nämligen att just denna bestämmelse tonar fram som särskilt betydelsefull som inspirationskälla för enskilda skolors lokala utvecklingsarbeten. Detta framgick inte minst av de exempel på skolutveckling som finns dokumenterade i antologin *Förändring och förnyelse i skolan* (Berg m.fl., 1980). Eftersom frågan om arbetsenheter framstår som ett nyckelområde i sammanhanget ska vi nedan mer utförligt diskutera denna organisationsforms bakgrund och innebörd.

## Arbetsenheten som grupporganisation

Bestämmelsen i Lgr 80 att grundskolor *ska* vara indelade i arbetsenheter utgjorde en markör av att nu är det lokal snarare än central utveckling som gäller som huvudsaklig implementeringsstrategi för grundskolereformen i allmänhet och för Lgr 80 i synnerhet. Den berömda formuleringen i Lgr 80 om arbetsenheter lyder som följer:

Inom rektorsområdet skall skolan vara indelad i arbetsenheter ... Att skolan är organiserad i arbetsenheter gör det lättare för lärare att samarbeta i arbetslag. Ett sådant samarbete mellan de vuxna i skolan är ett viktigt föredöme i praktisk demokrati för eleverna. Det är väsentligt för en konsekvent och målmedveten färdighetsträning i olika ämnen. Det är också avgörande för att man inom arbetsenhetens ram skall kunna ge stöd åt elever med svårigheter av skilda slag och för att den specialpedagogiska metodik, som speciallärarna är utbildade i, skall få så stor genomslagskraft som möjligt. Det är betydelsefullt för att kunna genomföra temauppgifter eller samlade arbetsområden. Samarbete i arbetslag ger också möjlighet till stöd och hjälp mellan lärare. (Lgr 80, s. 43)

Här uttrycks alltså ett krav på att skolor *skall* dela in sig i arbetsenheter (SIA-propositionen skrev *bör*). Motivet till detta är att arbetsenheterna ska fungera som "... föredömen i praktisk demokrati ...". Enheter ska vidare utgöra ett forum för samordning mellan t.ex. skolans olika färdighetstränande moment – ett innehåll som ska skära igenom samtliga traditionella skolämnena. Arbetsenheterna ska enligt citatet även vara samordningsorgan för planering av metodiska frågor, individualiseringsfrågor etc. Arbetsenheterna tillskrivs även en betydelse för ämnesplanering och för uppbyggnad av fungerande arbetslag. Av detta kan vi dra slutsatsen att påbudet att skolor ska vara indelade i arbetsenheter inte bara kan förstås som tekniska/administrativa direktiv. Motivet för arbetsenheter motiveras också innehållsligt utifrån skolans demokratiuppdrag.

### Varifrån kommer idén om arbetsenheter?

Det var SIA-betänkandet som förde fram förslaget om skolors organisering i arbetsenheter. Utredningen var starkt influerad av arbetsorganisatorisk forskning som lyfte fram *grupporganisation* som ideal. Med tonvikt på självstyrande grupper och arbetsrotation lanserades under 1960-talet grupporganisation inom tillverkningsindustrin som en mer humant och kostnadseffektiv arbetsorganisatorisk form än löpande band. Tankegångarna bakom grupporganisation hade sitt ursprung i s.k. socioteknisk (systemteoretisk) organisationsteori. Denna inriktning uppstod på 1960-talet i kölvattnet av att forskare verksamma vid Tavistockinstitutet utanför London genomförde studier av engelska kolgruvor. De sociotekniska tankegångarna slog snabbt igenom bland svenska företagsekonomiska forskare, och som ett lyckat exempel på socioteknikens praktiska tillämpning lyftes Volvo-Kalmarverken fram under 1970-talet. Här var alltså inte den industriella personbilsproduktionen organiserad i enlighet med traditionella löpande band-principer, utan av kompetensmässigt brett sammansatta grupper som kännetecknades av att medlemmarna hade kompetens att utföra flertalet arbetsuppgifter som föll på gruppens lott. Förutsättningen för detta var att gruppen hade gemensamma mål och likartad kompetens, och på individnivå öppnade systemet för att specialistrollen ersattes av en mer generalistbetonad yrkesroll.

## En grundskola organiserad i arbetsenheter under 1980-talet

När skolor under 1980-talet uppvisade en traditionell arbetsorganisation byggde detta i regel på följande premisser: Utgångspunkten för schemaläggaren (i regel en studierektor) var att, inom givna och regelstyrda (öronmärkta) resursramar, genomföra tjänstefördelning och schemaläggning på individbasis, och därefter fördela klasser, lärare och elever på arbetsenheter. Arbetsenhetsorganisationen kom därmed att grundas på ett statsbidragssystem som vilade på den traditionella ämnesbaserade arbetsorganisationen. Detta kan kontrasteras mot en annan skola än den som behandlas i fallbeskrivningen ovan, och som beskrivs i Berg m.fl. (1987). Här bröt man på ett påtagligt sätt mot denna princip såtillvida att tjänstefördelning och schema utgick direkt från skolans arbetsenhetsorganisation. Detta innebar att varje arbetsenhet inom ramen för då gällande regelverk utformade egna scheman och tjänstefördelningar. Vidare tilldelades arbetsenheterna av skolledarna ekonomiska ramresurser vilka slutfördelades i enlighet med arbetsenheternas autonoma beslut, och fick sin konkreta arbetsorganisatoriska utformning i schema och tjänstefördelning. Andra exempel på ekonomiska beslut som delegerades till arbetsenheterna var material- och läromedelsinköp samt fördelning av förstärkningsresursen till elever i behov av särskilt stöd. Även lokal- och utrustningsfrågor med bäring på vardagsarbetet var delegerade till respektive arbetsenhet.

Den arbetsenhetsorganisatoriska struktur som på detta sätt byggdes upp inom skolan bottnade i en vilja att förverkliga Lgr 80:s skrivningar om arbetsenheten som den lilla skolan i den stora. Dock medgav regelsystemen som då rådde att man endast kom en bit på vägen i fråga om att skapa en självstyrande grupporganisation. Detta innebar att av skolans lärare som tjänstgjorde halvtid eller mer, undervisade cirka hälften i den egna arbetsenheten. SO- eller NO-lärare tillhörde denna kategori, och undervisade 50–60 elever under en arbetsvecka. Övriga lärare, framförallt de som undervisade i praktiska-estetiska ämnen hade, till följd av snävare ämnesbehörighet, sin undervisning förlagd till flera arbetsenheter och för dessa kunde det handla om undervisning av 200–300 elever/vecka.

En väsentlig anledning till att denna skola kunde gå förhållandevis långt i byggandet av relativt självständiga arbetsenheter, var att skolan var ny och att rektor hade infört denna arbetsorganisatoriska

struktur redan från starten. En ytterligare underlättande faktor var att skolans arkitektur gynnade en grupporienterad arbetsorganisation. Tilläggs kan också att lärarna utöver sedvanliga formella behörighets- och kompetenskrav var rekryterade på grundval av att de var villiga att verka inom en arbetsorganisation av detta slag.

Detta exempel visar hur skolor inom ramen för 1980-talets regelverk kunde använda frirummet för att, under vissa rådande förhållanden (i det exemplifierade fallet: ny skola utan hindrande kulturtraditioner, pedagogiskt skolledarskap, lokaler utformade för grupporganisering m.m.), skapa relativt självständiga grupporienterade arbetsenheter. Men exemplet visar också att med de behörighetsbestämmelser som då rådde var det inte möjligt att fullt ut skapa en arbetsorganisation i bemärkelsen en liten skola i den stora. Här kan alltså konstateras att en kollision förelåg mellan dåvarande mål- och regelsystem.

### Den kontraproduktiva arbetsenhetsorganisationen

Som en epilog till beskrivningen ovan av hur en skola under 1980-talet byggde upp en arbetsorganisation grundad på relativt självständiga arbetsenheter, kan nämnas att Wingård (1994) genomförde en uppföljningsstudie vid just denna skola. Wingårds studie grundades på antagandet att de förhållandevis självständiga arbetsenheterna skulle öppna för en ökad grad av lärarsamverkan *även inom ramen för klassrumsarbetet*. Det visade sig emellertid att trots läroplanens (Lgr 80) påbud om arbetsenheter, och trots att en arbetsenhetsorganisation vilande på Lgr 80s grundvalar hade genomförts, påverkades inte lärarnas vedertagna arbetsformer och arbetssätt nämnvärt. Tvärtom hade det inom arbetsenheterna uppstått ett gruppträck att bejaka sedvanliga individualistiska arbetssätt och arbetsformer i undervisningen. Den grupporienterade arbetsorganisationen medförde endast att det gängse vardagsarbetet förändrades på ett administrativt plan. Av detta fall kan vi således konkludera att det inte finns någon systemisk automatik i detta problemkomplex såtillvida att en grupporienterad arbetsorganisation utan vidare leder till en motsvarande grupporienterad pedagogisk praktik. Slutsatsen av detta är snarare att vad som tonar fram som avgörande är det innehåll som arbetsorganisationen som form fylls med. I detta sammanhang tonar aktörsberedskapen – professionalismen – som dominerar personalgruppen som står för det pedagogiska

innehållet fram som en nyckelfaktor i sammanhanget. I kapitel 10 kommer denna slutsats att utvecklas ytterligare.

### En gymnasieskola för (nästan) alla?

I kapitlets inledningsavsnitt nämndes i förbigående att 1980-talets skolpolitiskt decentralistiska strömningar inom grundskolan, som framför allt lyftes fram i SIA-reformen, SSK-utredningen och i Lgr 80, hade en motsvarighet inom gymnasieskolan. Men trots detta torde några ytterligare ord om gymnasieskolan vara på sin plats i sammanhanget.

Allmänt kan alltså hävdas att åtminstone i en retorisk-skolpolitisk mening har strömningar av det slag vi känner igen från 1980-talets grundskola förekommit – och förekommer fortfarande – även inom gymnasieskolan. Inte sällan har detta tagit sig uttryck i paroller *som en gymnasieskola för alla*. Denna fras kan tolkas som att gymnasieskolan, i likhet med grundskolan, vilar på principen om integrering snarare än differentiering, men den öppnar samtidigt för frågan hur en skolform, som bygger på att elever formellt sett frivilligt söker sig till olika program och/eller kurser, kan betecknas som integrerad och sammanhållen.

Det svenska gymnasiet har en lång historia. Den förmodligen mest symboliskt laddade markören mellan det gamla gymnasiet och den nya *gymnasieskolan* är avskaffandet av studentexamen 1968. Efter omfattande utredningsarbete under 1960-talet infördes i början av 1970-talet gymnasieskolans läroplan, Lgy 70, som var i kraft i 23 år och byggde på att gymnasieskolan delades in i 22 linjer och ett antal specialkurser. I mitten av 1970-talet tillsattes en gymnasieutredning som resulterade i ett betänkande 1981. Utredningens förslag ledde dock inte till en proposition, men däremot till att det dåvarande SÖ fick uppdraget att genomföra försöksverksamheter i gymnasieutredningens anda.

Enligt Wallin (1997) finns en komplexitet inbyggd i gymnasieskolan av ett slag som inte är lika utmärkande för grundskolan. Å ena sidan framställs gymnasieskolan som en sammanhållen medborgarskola för (nästan) alla elever. Å andra sidan har gymnasieskolan också uppdrag att (1) vara yrkesförberedande, att (2) ge grundbehörighet för högre studier samt och dessutom att (3) vara allmänt bildande. Detta innebär att gymnasieskolan hamnar i spänningsfältet mellan att å ena sidan hävda integrerande uppgifter men att, å



den andra, göra det inom ramen för en differentierad struktur. Spännvidden mellan gymnasieskolans integrering och differentiering, dvs. mellan medborgarskolan för alla och urvalsskolan för utvalda, öppnar för ett spänningsförhållande som även lyser igenom i dagens skoldebatt och skolpolitik. Denna komplexitet lyste i stort sett med sin frånvaro i det gamla gymnasiet med sin oförblommerade prägel av urvalsskola som i allt väsentligt vände sig till mer eller mindre studiebegåvade lärjungar från samhällets ledande skikt (för en utmärkt genomgång av det gamla gymnasiets inre liv hänvisas till Johansson, 2000).

Marklund (1983) diskuterar hur principen om en integrerad gymnasieskola för alla kan knytas samman med gymnasieskolans i grunden differentierade struktur. Han menar att detta kan arrangeras genom att gymnasieutbildningens olika vägar sker inom ramen för en och samma fysiska organisation ("under samma tak") där en samlad lärarkår står för undervisningen under överinseende av en och samma skolledning. Vidare bör allmänna och specialiserade gymnasieutbildningar innehålla en gemensam kärna av kunskapsstoff, och de olika studievägarna bör vara så öppna att elever ges goda möjligheter till omval under utbildningens gång.

### Frirumsanvändning i 1980-talets gymnasieskola

Som nämndes ovan resulterade 1970-talets gymnasieutredning i att SÖ gavs uppdraget att bedriva försöksverksamhet i utredningens anda. En studie som då tillkom var ett SÖ-projekt med titeln *Gymnasieskola i utveckling* som bl.a. resulterade i en rapport utgiven 1985. Skolöverstyrelsens dåvarande GD Lennart Orehag beskriver i rapportens förord några frågeställningar som låg till grund för studien:

Hur fungerar då gymnasieskolan i dag för de elever som anses ha svårigheter? Hur ser gymnasieskolans skolledning och personal på den utveckling som skett under de senaste decennierna – från en urvalsskola till en skola för nästan alla? Vilka svårigheter har skolan mött? Vilka resurser har man för att klara av dem? Hur används de? (Gymnasieskola för alla, 1985, sid. 7)

Orehags frågeställningar pekar på möjliga kopplingar mellan gymnasieskolans reformintentioner och enskilda gymnasieskolors vardagspraktik. Att man i denna studie väljer just elever med svårigheter som studieobjekt är ingen slump eftersom detta områdes

anknytning till perspektivet på gymnasieskolan som en skola för alla är uppenbar. Orehags frågor leder obönhörligen in på en problematik som har att göra med om/hur det professionella frirum som reformen öppnar för används i de studerade skolornas vardagsarbeten. I rapporten konstateras att:

- Trots direktiv om behovsanpassad fördelning av resurserna fördelas endast en mindre del av resurserna efter behov.
- Insatser för elever med svårigheter är i de flesta fall liktydiga med traditionell stödundervisning som elever inte sällan uppfattar som en bestraffningsåtgärd.
- Många lärare upplever att man saknar kompetens för att undervisa elever med svårigheter och man ser helst att dessa elever tas om hand av någon ”specialist” inom området.
- Förstärkningsresursen används vanligtvis för att dela klasser och flertalet lärare förordar mindre klasser för att bättre kunna hantera elever med svårigheter.
- Lokalt utvecklingsarbete uppfattas genomgående som aktiviteter som äger rum inom enskilda ämnen (a.a. s. 29 ff).

Slutsatsen av detta är alltså att det frirum som formellt sett öppnades i och med att förstärkningsresursen möjliggjorde en behovsanpassad resursfördelning inte har använts.

### **Kärnan i 1980-talets decentraliseringssträvanden: Det behovsanpassade statsbidragssystemet**

Det s.k. behovsrelaterade statsbidragssystemet föreslogs i SIA-utredningen, antogs principiellt av riksdagen 1976 i anslutning till SIA-propositionen och fastställdes av riksdagen 1978. Statsbidragets kärna innehöll en basresurs grundad på lärarveckotimmar kopplade till timplanerna, och en icke timplanebunden förstärkningsresurs för lokalt behovsprövad användning till i första hand elever med svårigheter. Därutöver innehöll statsbidragssystemet ett antal specialdestinerade driftsbidrag.

Den expertgrupp som 1987 publicerade underlaget till den process som i början av 1990-talet utmynnade i skolans kommunalisering (De Rietz, Lundgren & Wennås, 1987) belyser i en tabell (s. 120) hur grundskolans statsbidrag fördelades efter dessa principer budget-

året 1985/86. Här framgår att den öronmärkta basresursen utgjorde knappt 50 procent av det totala statsbidraget, den friare förstärkningsresursen knappt 20 procent, och övriga specialdestinerade statsbidrag drygt 30 procent. von Greiff (2010) menar att statsbidragssystem, som även efter 1978 i huvudsak byggde på statligt öronmärkta bidrag, skapade ett svåröverskådligt resursfördelnings-system. Han pekar på att systemet var ett lappverk av flera decenniers mer eller mindre lyckade försök att förenkla statsbidragssystemet som i hög utsträckning handlat om att slå samman olika bidrag. Trots detta var systemet snårigt och öppnade för manipulering. von Greiff skriver att manipulation t.ex. kunde ske vid äskandet av basresurser, som gjordes på vårterminen, medan antalet tilldelade basresurser skulle baseras på elevantalet under höstterminen. Vidare skriver han:

Det förekom då att skolor vid tiden för äskandet inte redovisade elever som de visste skulle flytta till en annan skola/kommun till höstterminen, om det påverkade antalet basresurser som tilldelades skolan. Även vid äskande av andra resursslåg, såsom resurser för elever i behov av särskilt stöd, hade driftiga personer på den enskilda skolan stora möjligheter att påverka den faktiska tilldelningen. (a.a., s. 40)

von Greiff hävdar att systemet trots uttalade officiella decentralistiska intentioner innebar en påtagligt regelstyrd verksamhet och administrativ börda för enskilda skolor i allmänhet och för skolornas ledning i synnerhet: "Åskningsprocessen höll på under stora delar av läsåret, i olika etapper och turer för överklagande och nya beslut" (a.a. s. 40).

Slutsatsen av detta – som också bekräftades av Odin och Åhs forskning inom området – är att statsbidragssystemet, som officiellt framställdes som det kanske främsta uttrycket för skolans decentraliseringssträvanden under 1980-talet, i praktiken kan karaktäriseras som ett i allt väsentligt centraliserat system som direkt styrde enskilda skolors interna organisatoriska strukturer. Några mer omfattande öppningar av skolors professionella frirum innebar således knappast detta system.

## Sammanfattande slutsatser om frirumsanvändandet under 1980-talet

I kapitlets inledning ställdes frågan om den skolpolitiska retoriken under 1970- och 80-talen om skolans decentralisering verkligen svarar mot konstaterade faktiska förhållandena under den aktuella tidsperioden. Vi ska avsluta kapitlet med att diskutera denna fråga i förhållande till syftet med rapporten att belysa arten och graden av professionell frirumsanvändning över tid.

Decentralisering som begrepp var alltså frekvent förekommande i skolpolitiska dokument under 1970- och 80-talen. Men om vi skrapar på ytan kan relativt få konkreta åtgärder skönjas som de facto vidtogs för att bana väg för ett decentraliserat vardagsarbete i enskilda skolor och därmed för ett vidgat professionellt frirum. Statsbidragets förstärkningsresurs vilade visserligen ytligt sett på decentralistiska tankegångar, men eftersom denna resurs var så pass pekuniärt begränsad i förhållande till totalresursen, var dess effekter som decentralistisk åtgärd marginella. I princip kan detsamma sägas även om andra decentralistiska åtgärder (t.ex. Lgr 80:s avskaffande av tidigare obligatoriska konferenser), medan ytterligare andra statliga påfund snarare hade centralistiska innebörder (t.ex. Lgr 80:s direktiv om obligatoriska arbetsenheter och lokala arbetsplaner).

För att sammanfatta resultatbilderna från den forskning och det skolutvecklingsarbete som behandlats i kapitlet, och som belyser frågan om skolpolitiska åtgärders eventuella genomslag i skolors vardagsarbete, kan följande konstateras: Få professionella avtryck i skolors vardagsarbete av mer bestående och varaktigt slag kan konstateras som direkt kan relateras till genomförda reformer. Vi tog tidigare upp den forskning som visade att någon behovsstyrd resursfördelning värd namnet knappast förekommit inom vare sig grund- eller gymnasieskolan. Samma resultat kommer den redovisade SÖ-studien om gymnasieskolan fram till. Även annan forskning som vi hänvisat till resulterar i principiellt sett likartade bilder, och detta gäller även om vi nagelfar resultat från lokala skolutvecklingsarbeten. Den återgivna fallstudien från en grundskolas utvecklingsarbete över tid ger besked om att när engagerade lärare och/eller skolledare inte förmår arbeta vidare med sina mer eller mindre nydanande idéer, tar den traditionella skolkulturens krafter snabbt tillbaka initiativet med följd att verksamheten återgår i tidigare väl beprövade former. Eldsjälar i sammanhanget kan vara lärare som drivit samverkansfrågor i arbetslagen, men de kan också vara hän-

givna ämnesentusiaster som brinner för den egna undervisningen. En arbetsenhetsorganisation som på papperet ger intryck av att vara närmast ett paradexempel på Lgr 80:s ord om *den lilla skolan i den stora* visar sig vid närmare påseende vara tämligen betydelselös för det egentliga klassrumsarbetet. Skolor som fått långtgående dispenser i gällande regelsystem fortsätter att arbeta som om det gamla regelsystemet fortfarande var i kraft.

Statsvetaren Olof Wennås ingick i den expertgrupp som utarbetade underlaget till 1990-talets kommunalisering av skolan (Du Rietz, Lundgren och Wennås, 1987). I hans bok *Vem kan styra skolan – och hur?* – som innehåller texter som i långa stycken är hämtade från expertgruppens slutrapport – kommer han fram till följande:

... forsknings- och utvärderingsresultat ... *klart visar att skolan (och då i första hand grundskolan) utvecklas i linje med de skolpolitiska intentionerna*, men att utvecklingen går mycket långsamt ... (1989, s. 75, kursivering gjord här)

Vi återkommer till Wennås bok i ett avslutande diskussionsavsnitt i kapitel 10. Men redan här kan konstateras att något empiriskt stöd för hans slutsats om skolans långsamma anpassning till gällande skolpolitiska intentioner knappast föreligger om vi granskar relevant 1980-talsforskning inom området. Slutsatsen av olika forskningsstudier och utvärderingar (som även Wennås åberopar) kan snarare med Ekman & Holmstrand (1988) – må vara tillspetsat uttryckt – sammanfattas med titeln på deras utvärdering av en genomförd försöksverksamhet inom en gymnasieskola, *Ingenting har hänt*.

### 3 Skolans kommunalisering under tidigt 1990-tal

#### Inledning

Kapitlet inleds med en redogörelse för några grundpelare i 1990-talets skolkommunaliseringsreform. Därefter redovisas en intervjustudie där ett antal i sammanhanget centrala aktörer under det tidiga 1990-talet ger sin syn på decentraliseringsreformen. Flera av informanterna som här ger uttryck för sina uppfattningar har också intervjuats om skolans kommunalisering i andra undersökningar. Men till skillnad från hur informanterna kommer till tals i dessa studier, yttrar de sig nedan i direkt tidsmässig anslutning till att skolans kommunaliseringens första fas var beslutad och implementeringsarbetet påbörjat. Närmare bestämt genomfördes intervjuerna under tidsperioden oktober 1991 till januari 1992. Till skillnad från studier av återblickande karaktär är det alltså här fråga om intervju-data som från de intervjuades sida inte möjliggör tillrättläggande efterhandskonstruktioner. Studien redovisas i original i Berg (1992) och återges nedan i förkortad och något redigerad form. De slutsatser som kapitlet avslutas med är nyskrivna och uppmärksammar direkt och indirekt den frirumsproblematik som ligger till grund för detta arbete.

Tilläggas kan att när vi här betecknar 1990-talets reformering av den svenska skolan som en *kommunalisering* synes detta var en sanning med modifikation. Som kommer att framgå av de intervjuer som återges nedan handlade reformeringen snarare om en kommunalisering med påtagligt kraftfulla inslag av statlig styrning.

## 1990-talets skolreformer – några hörnpelare

1990-talet var en omfattande period av omdaning i svensk skolhistoria och reformernas innehåll kan med referens till Lundgren (2006) sammanfattas i följande delområden:

- Den politiska styrningen och ansvaret över skolan förändrades i avsikt att tydliggöras.
- Läroplanerna och kursplaner förändrades i riktning mot mål- och resultatstyrning.
- Betygssystemet ändrades från en relativ till en absolut betygsskala.
- Gymnasieskolan byggdes ut till en treårig skola.
- Ett till den kommunala skolan parallellt fristående skolsystem infördes.
- Satsningen på vuxenutbildning intensifierades.
- Barnomsorg och skolbarnomsorg integrerades i skolsektorn. Förskoleklass infördes.
- Läroplan för förskolan infördes som koordinerades med läroplanen för grundskolan.

Bakgrunden till 1990-talets reformering av den svenska skolan som institution togs upp översiktligt i föregående kapitel. I långa stycken kan reformerna ses som en fortsättning av de – som framgick tämligen trevande – decentraliseringssträvanden som för grundskolans del startades med SIA- och SSK-utredningarna, och fortsatte med bl.a. införandet av Lgr 80. Liknande utvecklingslinjer kunde med vissa eftersläpningar konstateras inom gymnasieskolan (jfr Wallin, 1997). Ett grunddokument som officiellt pläderade för gymnasieskolans decentralisering var propositionen *Gymnasieskola i utveckling* (prop. 1983/84:116) som i sin tur vilade på gymnasieutredningen SOU 1981:96.

## Ansvarspropositionen och dess förarbeten

Den s.k. Ansvarspropositionen (prop. 1990/91:18) tonar fram som ett av de mest väsentliga officiella dokumenten i fråga om 1990-talets förändrade styrning av skolan. Propositionen grundades på ett omfattande berednings- och utredningsarbete som bottnade i ett underlag som arbetades fram av tre tillsatta sakkunniga (Du Rietz, Lundgren & Wennås, 1987) som berördes i föregående kapitel. Experternas underlag låg till grund för den styrningsberedning som utmynnade i betänkandet SOU 1988:20 som i sin tur var grunden för den så kallade Styrningspropositionen 1988/89:4 som antogs av riksdagen 1989. Grundproblemet som låg i botten för denna reformprocess var hur ett nationellt likvärdigt skolsystem skulle kunna säkras i en institutionell struktur präglad av kommunalisering, målstyrning och decentralisering. Kort sagt handlade problematiken om hur skolan som institution kan vara likvärdig utan att vara enhetlig. Enkelt uttryckt var enligt riksdagsbeslutet 1989 lösningen på problemet att riksdag och regering tillskrevs ansvaret för skolans juridiska och ideologiska styrning, genom bl.a. lagstiftning och utfärdande av läroplaner, medan det operativa genomförandeansvaret ålades kommunerna.

Styrningsberedningen lade fram ett antal principiella förslag till hur målstyrning skulle fungera som motor i skolans decentralisering. I fråga om den ekonomiska styrningen förordades att tidigare öronmärkta resurser skulle föras samman i ett sektorsbidrag syftande till att öka den behovsstyrda fördelningen av statsbidraget. Såvitt vi kan förstå innebar detta förslag att principen bakom den förstärkningsresurs, som omfattade en mindre del av 1980-talets statsbidrag, nu upphöjdes till princip för statsbidragssystemet i sin helhet. Vidare föreslog beredningen förändringar av den statliga skoladministrationens uppgifter, införande av obligatorisk skolplan för kommunerna, samt att ytterligare tonvikt skulle läggas på enskilda skolors lokala arbetsplaner (som tidigare hade införts genom Lgr 80). Sammantaget innebar riksdagsbeslutet 1989 att 1980-talets decentraliseringstrend ytterligare accentuerades, men någon direkt gränsöverskridande reform (jfr Lindblad, 1980; Berg & Wallin, 1986) var det dock knappast fråga om. Vi kan i sammanhanget notera den principiella likheten mellan denna reform och de tankegångar som 1978 fördes till torgs av SSK-utredningen (se föregående kapitel).

Efter det på Styrningsberedningens förslag och propositionen 1988/89:4 grundade riksdagsbeslutet 1989 tillsattes en arbetsgrupp



på Utbildningsdepartementet, benämnd *Skolprojektet*, med uppgift att vidareutveckla tankegångarna från det tidigare utredningsarbetet. Ett första principiellt väsentligt resultat av gruppens arbete var att kommunerna 1991 övertog arbetsgivaransvaret för skolledare och lärare. I efterhand framstår denna åtgärd som ett av de mest påtagliga konkreta inslagen i vad som har kommit att benämnas som skolans kommunalisering. Skolprojektet ledde vidare till Ansvarspropositionen. I korthet öppnade denna proposition för bl.a. följande förändringar:

- Skolans *operativa* verksamhet och skolors vardagsarbete blev primärt en kommunal angelägenhet från att tidigare ha varit ett statligt ansvarsområde. Kommunerna utnämndes till skolans huvudmän. Statens roll i sammanhanget var att via skoljuridik och läroplaner peka ut skolans uppdrag, färdriktning och innehåll.
- Tonvikten på målstyrning i riksdagsbeslutet från 1989 kompletterades med att *målstyrning i kombination med resultatstyrning* lyftes fram som huvudsaklig styrfilosofi för skolans verksamhet. Betoningen på resultatstyrning var ett uttryck för uppfattningen att en målstyrning värd namnet var oförmögen att fungera i praktiken med mindre än att den förstärktes med ett effektivt statligt *och* kommunalt kontrollsystem, primärt i form av system för uppföljning och utvärdering.
- Statsbidraget förändrades från att tidigare i huvudsak innehållit öronmärkta statliga anslag, med vissa smärre inslag av ramanslag (se föregående kapitel), till ett kommunalt sektorsanslag som avsågs täcka den kommunala skolverksamheten i sin helhet. Denna förändring ansågs alldeles särskilt markera de nya och tydligare ansvarsförhållandena mellan stat och kommun i fråga om skolans styrning.
- Skolöverstyrelsen och Länsskolnämnderna som myndigheter bedömdes som förlegade i förhållande till den nya decentralistiska styrfilosofin, och ersattes av Skolverket vars uppgifter var att som statligt centralt och även regionalt organ ägna sig åt att följa upp och utvärdera kommuners verksamhet i förhållande till de av staten uppsatta juridiska regelverken och läroplansmålen.

- Kommunal skolplan blev obligatoriskt som lokalt styrinstrument (en ”kommunal läroplan”) och kopplades till den lokala arbetsplanen som infördes i anslutning till SIA-reformen och Lgr 80.
- Garantin för att verksamheten i det decentralistiska styrsystemet ändå vilade på en nationell likvärdighet grundades på att skolan underställdes ett lagstadgat målsystem snarare än ett av staten utfärdat enhetligt regelverk. Även en av staten reglerad lärar- och rektorsutbildning lyftes som styrmedel i likvärdighetens tjänst.

I ansvarspropositionen sammanfattade föredragande statsråd, skolminister Göran Persson, fundamenten för den nya decentraliserade, avreglerade och kommunaliserade skolan så här:

Riksdagen och regeringen skall styra skolverksamheten genom att ange nationella mål. Grundläggande mål skall anges i lag. Övriga mål och sådana riktlinjer för utbildningen skall vara generellt giltiga skall anges i läroplanerna. Lärarutbildningen samt fortbildningen av lärare och skolledare är andra statliga medel att styra skolan. Staten skall ge bidrag till skolverksamheten. Bidraget skall ha karaktären av finansiellt stöd och således inte reglera verksamheten. Kommun eller annan huvudman för skolan ska ansvara för att verksamheten genomförs enligt de ramar som riksdagen och regeringen lagt fast. Skolans verksamhet skall följas och utvärderas. Uppföljningen och utvärderingen skall ge underlag för att bedöma om åtgärder behöver vidtas och korrigeringar göras för att nationella mål och riktlinjer skall kunna upprätthållas och resultaten förbättras. (prop. 1990/91:18, s. 20)

Ett explicit syfte med den skolinstitutionella nyordningen var att decentraliseringen inte skulle fastna i kommunal skolpolitik eller på förvaltningsnivå, utan föras ner till skolornas vardag, och därmed öppna för en reell autonomi – ett frirum – för såväl de professionella som för elever och vårdnadshavare. Göran Persson uttryckte i ansvarspropositionen denna ambition i bl.a. följande ord:

Ett större lokalt ansvarstagande ser jag som nödvändigt eftersom det är min övertygelse att kraften i skolans utveckling nu måste sökas i klassrummen och i den enskilda skolan. Det är lärarnas och skolledarnas erfarenheter och professionalism som måste tas tillvara. De goda exemplens makt måste kunna föras vidare till andra skolor. Den lokala utvärderingen av skolan bildar grunden för en sådan process. (a.a., s. 23)

En fråga som står i centrum för den studie som här avrapporteras är som framkommit om, och i så fall hur, skolans förändrade institutionella struktur påverkade de professionellas frirum för egna och självständiga handlingar. Frågan om faktisk professionell frirumsanvändning under 1990-talet kommer vi in på i kapitel 5. Men det torde vara närmast obestridligt att i *formell* bemärkelse *öppnade* kommunaliseringens reformen för utvidgade professionella *möjligheter* till frirumsanvändning. I ett nötskal kan dessa möjligheter belysas med följande citat ur Läroplanskommitténs huvudbetänkande:

Med det förändrade statsbidraget från 1 juli 1991, sektorsbidraget, och den förändrade ansvarsfördelningen har länkarna som förband statsbidrag-klasstorlek-skolorganisation-timplaner-undervisningsskyldighet slutligen brustit. Några samband av detta slag finns inte längre. Än tydligare blir detta när statens bidrag till kommunernas verksamhet från den 1 januari 1993 ges i form av ett kommunbidrag. Kommunen har nu det fulla ansvaret för skolan och kan därmed utforma organisationen efter lokala behov och villkor. (SOU 1992:94, s. 40)

Att reformen innebar nya formella förutsättningar för vidgat professionellt frirum framstår således som uppenbart. Men med utgångspunkt från bl.a. den forskning som togs upp i föregående kapitel, om hur ett formellt sett förändrat frirum de facto hanteras av skolans gräsrotter, kan vi inte dra några slutsatser om, och i så fall hur, den kommunaliserade skolans frirum användes i praktiken. Vi återkommer till denna i sammanhanget fundamentala fråga i kommande kapitel, men innan dess ska den intervjustudie som annonserades i kapitlets inledningsavsnitt redovisas.

### Intervjuerna 1991–92 av ledande skolaktörer

Under perioden oktober 1991 till januari 1992 genomfördes alltså en studie där ett antal i sammanhanget synnerligen tongivande aktörer gavs möjlighet att kommentera den då pågående kommunaliseringens reformens innehåll och form. De intervjuade var den då just avgångne socialdemokratiska skolministern (och sedermera statsministern) Göran Persson och den borgerliga koalitionsregeringens nytillträdde moderata skolminister Beatrice Ask. Vidare intervjuades det nystartade Skolverkets generaldirektör Ulf P Lundgren, Bertil Andersson som företrädde det dåvarande Kommunförbundet samt tre kommunala skolchefer. De sistnämnda var utvalda på grundval av att de i olika sammanhang uppvisat ett engagemang för

skolfrågor som inte bara var av administrativ art, utan även av skolideologisk karaktär. Intervjuerna var öppna till sin karaktär, pågick under ett tidsförlopp mellan 60 och 90 minuter per intervju och spelades in på band. Banden transkriberades och redigerades, och efter studiens genomförande tog informanterna del av och godkände respektive redigering och urval av intervjuutsagor.

Studien återges i original i Berg (1992) och här redovisas en något nedkortad variant av originalundersökningen. Utsagorna från Göran Persson, Beatrice Ask, Ulf P Lundgren och Bertil Andersson redovisas med namns nämnannde. Motiveringen till detta är att när studien genomfördes var Persson och Ask de ledande skolpolitikerna. Lundgren var å sin sida den ledande statliga tjänstemannen som dessutom hade profilerat sig som tongivande arkitekt till merparten av 1990-talets decentralistiska skolreformer. Andersson var å sin sida officiell representant för det dåvarande Kommunförbundet. Övriga – skolcheferna – har däremot inte namngivits eftersom de i första hand ger uttryck för egna ståndpunkter som här står i relief till de mer officiella uppfattningar som Persson, Ask, Lundgren och Andersson förde fram.

Tilläggas kan att principen för urvalet av utsagorna som följer vilar på en kategorisering av intervjuernas sakliga innehåll som nedan redovisas under följande huvudrubriker:

- Skolans huvudmannaskap.
- Kommunens självförvaltande uppgift.
- Nämndorganisation, rektor och skolplan.
- Statlig utvärdering, kontroll och sanktionsmöjligheter.
- Skolans likvärdighet.

Rubrikerna ligger väl i linje med bärande inslag i skolans kommunalisering under det tidiga 1990-talet såsom dessa sammanfattades i kapitlets inledning. Mot denna samlade bakgrund följer här en redovisning av intervjustudien.

## Skolans huvudmannaskap

**Beatrice Ask:** Ansvaret för skolan är delat mellan stat och kommun. Staten har beställaransvaret gentemot kommunerna, vilket förutsätter att staten måste formulera tydliga resultatkriterier på en godtagbar utbildningsstandard i skolan. I och med att skolan är underställd en pliktlag är det väsentligt att staten står för vissa grundläggande principer vad avser skolans innehåll. Detta var för övrigt en väsentlig anledning till att jag radikalt ändrade direktiven till Läroplanskommittén som enligt de tidigare direktiven skulle arbeta fram ett gemensamt måldokument för skola och barnomsorg. Enligt mitt förmenande är det inte rimligt att på detta sätt blanda samman en pliktreglerad skola med verksamhet som lyder under annan jurisdiktion. Staten ska däremot inte lägga sig i hur och i vilka former kommunen genomför den statliga beställningen.

Statens instrument för att formulera beställningen utgörs av läroplaner, utvärderingsresultat, lärarutbildning, vissa fortbildningsinsatser samt även rektorsutbildning. För att detta ska fungera måste kraven på skolans verksamhet formuleras mer precist i läroplanerna – att ha nationella läroplaner som kan tolkas lite hur som helst är fullständigt meningslöst. Eftersom staten inte är ansvarig för skolverksamhetens genomförande, utan endast är beställare är det mest rimligt att betrakta kommunerna som skolornas huvudmän.

Det är en stor skillnad mellan den skolsyn som Göran Persson och jag företräder. Skolans huvuduppgift handlar för mig först och främst om kunskaper vilket är överordnat andra aktiviteter. Göran Persson och socialdemokraterna betonar skolans fostran och barnomsorg som huvudsakliga uppgifter. En ytterligare skillnad är att för mig är det inte intressant hur skolans verksamhet organiseras, vilken pedagogik som nyttjas etc., medan detta av tradition varit en synnerligen väsentlig fråga för socialdemokraterna även om man under senare år tvingats till reträtter inom detta område.

**Skolchef 1:** Skolan är obestridligen en samhällelig nyckelverksamhet, vilket bl.a. kommer till uttryck genom att skolan fortfarande är utsatt för en förhållandevis kraftfull statlig styrning. Det faktum att skolan av denna anledning i flera avseenden är en unik kommunal verksamhet, har man svårt att förstå bland dem som förespråkat den nya organisationen inom min kommun.

**Ulf P Lundgren:** Oavsett om styrning sker genom regler eller mål kommer skolan alltid att vara utsatt för en stark statlig styrning. Detta hänger samman med att skolan ur politisk synvinkel är en synnerligen intressant institution. Däremot är det fullt möjligt att nuvarande trend som är upphängd kring decentralisering och målstyrning så småningom kan komma att ersättas av en tillbakagång till ett centraliserat och regelstyrt skolväsende. Det kan heller inte uteslutas att systemen för kontroll och utvärdering som utvecklas i decentraliseringens fotspår, i praktiken innebär en tillbakagång till en centralstyrning.

En väsentlig uppgift för den sittande läroplanskommittén är att rensa upp i den snårskog som består i bl.a. oklara juridiska relationer mellan läroplaner och timplaner. Tanken är att läroplanen blir ett mycket kortfattat dokument i form av en författningstext. Timplanerna kommer att utgöras av en särskild förordning som framför allt riktar sig till kommunen. Tidigare system byggde på att utbildningsideologin var inbyggd i det ekonomiska styrsystemet, som i sin tur grundades på timplaner och delningstal. Läroplaner kunde då ses som uttryck för en ideologi som det ekonomiska systemet var upphängt på. När kopplingen mellan statsbidrag och organisation upphör – vilket sker i och med skolans decentralisering – faller det gamla systemet samman, eftersom målstyrning grundas på en varierad och lokalanpassad tidsåtgång. Detta förutsätter en övergång från byråkratisk till professionell styrmodell, där de statliga styrinstrumenten i huvudsak utgörs av mål och behörighet.

Decentralisering innebär alltså en styrmodell där de professionella på ett mer flexibelt sätt än tidigare lokalt anpassar sig till de impulser som den statliga styrningen utgör. Samtidigt står den politiska decentraliseringen för ett system där lokala politiska beslut fattas om förutsättningar för skolans verksamhet.

En ytterligare trend i decentraliseringens fotspår är att i framtiden kommer vi att få fler privatskolor. Dessa måste emellertid underkastas den statliga styrningen och utvärderas på i princip samma sätt som det statliga skolväsendet.

**Göran Persson:** Vi får aldrig glömma att skolan är unik i samhället såtillvida att den lyder under en pliktlagstiftning. Så länge riksdagen har ålagt svenska familjer att sända sina barn till skolan vid sju års ålder är detta en statlig angelägenhet. Detta innebär att läroplaner alltid måste vara nationella. Många uppfattar decentralisering som

ett sätt att ge ifrån sig ansvar, men så är det inte. Huvudansvaret för skolan vilar på staten – en decentralisering utan en till denna parallellt kopplad centralisering innebär i praktiken en statlig abdikering. Ett skolpolitiskt bekymmer är att i tidigare läroplaner är konflikter bortskrivna, vilket innebär att den konsensus som skolpolitiken av tradition är förknippad med i praktiken är skenbar. Oklara mål medför bl.a. svårigheter att utvärdera. Läroplanskommittén tillsattes för att arbeta fram tydligare – och därmed utvärderingsbara – mål. Tydligare mål innebär emellertid att konfliktnivån inom skolpolitiken höjs. I framtiden kommer kanske läroplaner att inte som tidigare tas av riksdagen i enighet, utan det blir snarare fråga om majoritetsbeslut. Eftersom skolan också är i behov av en viss stabilitet får det emellertid inte bli fråga om majoritetsbeslut som riskerar att vi får nya läroplaner vid varje mandatperiod.

En väsentlig skillnad mellan den skolsyn jag företräder och de signaler vi i dag hör från Utbildningsdepartementet, är att man från detta håll vill föra in kommersiella inslag i skolväsendet. Jag tror i och för sig att det finns vissa lärdomar för skolan att hämta från näringslivet, men i grunden tillhör skolan den gemensamma sektorn och inte den privata. De slarvigt utformade förslagen om skolpeng – som jag för övrigt tror aldrig kommer att genomföras – bygger på ett resonemang som går ut på att skolan kan jämföras med ett företag som kan läggas ner när efterfrågan minskar/upphör. Marknadsekonomins enklaste principer fungerar inte på en sådan speciell verksamhet som skolan faktiskt är.

Vad gäller regeringens skolpolitik upplever jag att den i dag styrs av utbildningsministern Per Unckel, och inte av skolministern, Beatrice Ask. Den förra står enligt min mening för en nyliberal utbildningspolitik som i sin elitistiska framtoning ligger långt från t.ex. Britt Mogårds socialkonservativa och starkt humanistiska grundsyn. Jag upplever att skolministern är ideologiskt mer närstående Mogård än Unckel, men hennes reella inflytande är begränsat.

### **Kommunens självförvaltande uppgift**

**Bertil Andersson:** Det nya målstyrningssystemet innebär väsentligt förändrade förutsättningar för den kommunala skolverksamheten. Kommunen väljer metoderna och vägarna för att förverkliga de nationella målsättningarna. Det innebär att kommunen har arbetsgivaransvaret för skolans personal, och därmed också ansvaret att

förhandla om t.ex. lärar- och skolledarlöner. I och med att delningstalen har försvunnit medför detta för kommunen ett mer självständigt organisatoriskt ansvar

Vad gäller den gymnasiala utbildningen får kommunerna en fri etableringsrätt vilket öppnar för helt andra möjligheter i jämförelse med tidigare system. Vi på Kommunförbundet måste vara ytterligt försiktiga med att ha synpunkter på hur den kommunala skolorganisationen ska utformas. Vi kan hjälpa till med att spegla olika alternativ och förmedla idéer men det slutliga valet måste alltid göras lokalt. Detta innebär – vilket också är önskvärt – att i fortsättningen kommer vi att få se ett antal olika organisationsformer som grundas på olika kommunala grundförutsättningar. Vissa kommuner kommer kanske att välja att organisera sig i kommundelsnämnder, andra är på väg in i ett system med beställar-producentorganisationer etc.

Kommunen har ett eget kvalitetsansvar för skolan. Detta måste innebära att kommunen – oavsett Skolverkets insatser – på alla nivåer bedriver en egen utvärderings- och tillsynsverksamhet. Vi står nu inför en utomordentligt unik situation. Av naturliga skäl är kommuner inte vana att hantera frihet på det sätt som förutsätts i det nya styrsystemet – alla är vi ju en del av skolans traditionella regelstyrning. Det är inte minst mot den bakgrunden det är väsentligt att vi på Kommunförbundet verkligen agerar som idégivare och idéförmedlare och det kan vi göra bl.a. genom att arbeta med utbildnings- och informationskonferenser av olika slag.

**Beatrice Ask:** Hur en kommun väljer att genomföra sin skolverksamhet är en statlig angelägenhet endast såtillvida att verksamheten ska vara möjlig att kontrollera och utvärdera. Jag förutsätter att kommunala politiker är så kloka att de förmår att hålla isär kommunala verksamheter som regleras av olika lagrum, och bygga upp organisationer som är lämpliga i förhållande till vad som här gäller. Om kommunen t.ex. väljer att inrätta en gemensam nämnd för skola och barnomsorg är det således väsentligt att hålla rågången klar mellan den pliktlagsreglerade skolan och den frivilliga barnomsorgen.

**Skolchef 1:** Kommunledningen i min hemkommun betraktar skolan som en marknad i företagsekonomisk mening; man utgår från ett producent–beställar perspektiv. Men skolan opererar inte på en marknad i gängse mening av helt enkelt den anledningen att



de valalternativ som utgör grund för en marknadsstyrning saknas. Inom det kommunala skolväsendet har vi visserligen tillämpat managementprinciper från näringslivet, men det har skett på skolans villkor, och vår tillämpning utgår således inte från att skolan är ett företag.

På det hela taget saknar kommunledningen erfarenhet att hantera den ökade relativa frihet som decentraliseringen innebär. Detta beror i grunden på att dess tjänstemän i huvudsak betraktar kommunal verksamhet i ett ekonomiskt perspektiv snarare än som något som har med respektive verksamhets specifika innehåll att göra.

**Ulf P Lundgren:** Den förändring av skolan som äger rum just nu är oerhört dramatisk. Förändringen är närmast att jämföra med den som ägde rum i anslutning till Lgr 62. Mot denna bakgrund är det märkligt att förändringen inte förorsakat någon egentlig offentlig debatt och diskussion. En anledning till detta är att den offentliga informationen om t.ex. ansvarspropositionen har varit utomordentligt svag. I detta hänseende har vi mycket att lära av andra anglosaxiska länder.

Att informationen är svag är ett skäl till den bristfälliga aktörsberedskapen inom kommuner och skolenheter för att genomföra en reform av detta slag. Den bristande informationen är dock långt ifrån den enda anledning till dessa problem. Kommuners aktörsberedskap måste alltså höjas om de ska kunna leva upp till de krav som riktas mot kommunen i ett decentraliserat skolväsende. Nödvändig aktörsberedskap finns inte överallt i dag på vare sig kommunnivå eller skolenhetsnivå. Skolchefer och skolledare är nyckelaktörer i detta sammanhang. En förändrad aktörsberedskap för deras del handlar om att de måste följa med i skolans utveckling från en byråkratisk organisation till en kunskapsorganisation och de måste bli ledare snarare än chefer. Ledarrollen innebär bl.a. att behandla budget och andra ekonomiska frågor mer strategiskt, vilket förutsätter att ledaren kan tala med sina medarbetare på deras villkor och kunna verksamheten inifrån. Ledaren måste vara inriktad på att öka organisationens kunskapskapital. Detta kan bl.a. ske genom att medarbetarna erbjuds relevanta fortbildningar.

**Göran Persson:** Skolans decentralisering innebär en avreglering av hur läroplaner och annan statlig styrning praktiskt ska förverkligas. Den verkställande funktionen är således inte en rimlig statlig ange-

lägenhet eftersom förutsättningar och kompetens i verkställarleden är så olika. Skolan är således endast kommunaliserad i en yttre mening, men inte i en inre.

Om detta system ska kunna fungera förutsätts att kommunen kontinuerligt bedriver ett eget kvalificerat utvärderingsarbete, dvs. att man funderar på frågan om måluppfyllelse i relation till gjorda resursinsatser. Inom den gemensamma sektorn är det ovanligt att kommuner bedriver eget utvärderingsarbete av detta slag, och vi har därför inga påtagliga erfarenheter av detta. Det är därför synnerligen väsentligt att kommunerna själva utvecklar egna idéer om vad som är kärnan i kommunens utvärderingsarbete och påbörjar en egen kompetensutveckling i förhållande till detta.

Samtidigt som det existerar en kraftfull statlig styrning av skolans verksamhet, är det väsentligt att den enskilda skolan och den enskilda läraren verkligen åtnjuter ett eget utrymme för självständiga handlingar. Detta är en förutsättning för att kvalificerad personal ska kunna lockas till skolan, eftersom få är intresserade av att genomföra någon slags ordergivning från central nivå. Hur den likvärdiga utbildningen genomförs är alltså inte en statlig utan en professionell angelägenhet. Decentralisering innebär i grunden en tro på de professionellas förmåga att hantera en komplex verklighet. Mästerskapet i detta sammanhang är att kunna hitta balanspunkten mellan den statliga styrningen och den professionella autonomi. I framtiden blir det dock i praktiken omöjligt för en lärare att betrakta klassrummet som sitt privata territorium. Detta beror till viss del på den statliga styrningen, men också på att mer och mer välutbildade föräldrar kommer att trycka på med krav av alla möjliga slag. I skolpersonalens professionalism ingår också att kunna hantera detta föräldraengagemang.

**Skolchef 2:** På den kommunala politiska nivån uppfattas inte sällan decentralisering som om detta i sig var lösningen på kommunala organisationsproblem. Man förefaller att tro att centrala funktioner närmast per definition är av ondo. Personligen tror jag att ett decentraliserat system på den kommunala nivån kräver en fast och medveten central styrning. Inom vår kommun har skolstyrelsen/skolkontoret gått i spetsen för ett skolkommunalt förändringsarbete. Detta har ibland väckt ont blod inom andra nämnder och förvaltningar.

**Skolchef 3:** Det bör i den kommunala verksamheten finnas en tydlig åtskillnad mellan strategiska och operativa uppgifter. De förra är en angelägenhet för politiker och handlar om att dra upp riktlinjer för verksamheterna. De senare är en professionell angelägenhet som innebär att inom ramarna för de strategiska uppgifterna autonomt genomföra dem. Problemet är här att skolans traditionella patriarkaliska uppbyggnad medför att vi alla bär på en tradition som knappast bejakar en verksamhetsindelning av detta slag. Som redan Dewey påpekade krävs t.ex. att om en lärare ska utbilda eleverna till demokrati, måste de själva uppleva att de arbetar i en demokratisk organisation. I dagsläget finns alltså en bristande aktörsberedskap för en mer decentralistiskt inriktad skola. Arbetssättet måste förnyas, och här finns en hel del för skolan att lära sig av barnomsorgen. Jag är emellertid i grunden optimistisk, och tror att det finns förändringsmöjligheter under förutsättning att lärare och andra verkligen ges reella möjligheter att fundera kring vad man egentligen håller på med.

### **Nämndorganisation, rektor och skolplan**

**Bertil Andersson:** De förtroendevalda måste ta ett ansvar för att, med de nationella målen som bas, fastställa de lokala skolmålen. Skolplanen är ett väsentligt styrinstrument i denna process. Som ett praktiskt exempel på den idéförmedlande verksamhet som jag ser som en av Kommunförbundets viktigare uppgifter, kan nämnas att vi har gjort en studie av hur man inom några kommuner hanterar skolplansproblematiken och vidarebefordrat dessa erfarenheter till andra kommuner. Nästa år ska vi gå vidare och fördjupa dessa studier.

Vilken form av nämndorganisation en kommun väljer är numera helt och hållet en lokal kommunal fråga. Det är t.ex. fullt möjligt att integrera de fyra mjuka nämnderna och inrätta en gemensam människonämnd. I detta sammanhang är det väsentligt att ha klart för sig att de som drabbas av en onaturlig sektorsindelning är de barn och ungdomar som verksamheten ytterst är till för. Sannolikt måste det inom kommunen finnas en nivå mellan politikerna och skolorna; man kan inte begära att alla aktörer i en decentraliserad organisation ska ha den nödvändiga kompetensen. Om denna nivå är en skolförvaltning i traditionell mening, en stab kopplad till kommunstyrelsen, eller någonting annat, beror helt på de lokala

förutsättningarna. Kommunala skolchefer har av tradition i huvudsak haft ett verkställaransvar. Det nuvarande systemet öppnar för olika möjligheter inklusive den att kommunen beslutar att inte ha någon skolchef alls, utan kanske satsar på någon form av resurspersoner utan några egentliga beslutsfunktioner.

**Beatrice Ask:** Den pågående kommunala processen som går ut på att slå samman nämnder sker just nu mycket snabbt och utan så mycket analys. Jag tycker detta är olyckligt. Ett av skälen till förändringen av direktiv till läroplanskommittén var för övrigt denna trend i den kommunala nämndutvecklingen. Nämndsammanslagningar av detta slag understryker ytterligare det nödvändiga i att staten som beställare av skolverksamhet verkligen preciserar kraven på denna beställning.

Riksdagen har fattat beslut om den kommunala skolplanen som ett obligatoriskt kommunalt styrinstrument för skolan, och det är därmed min skyldighet att verka för att detta beslut genomförs. Skolplansarbetet fungerar också väl i många kommuner. Min grundinställning till skolplanen är dock kritisk; det finns en risk att skolplanen blir en blandning av läroplan och allmänna pedagogiska önskemål, och det är inte kommunens uppgift att blanda sig i den pedagogiska verksamheten. Om skolplanen i stället kopplades till det kommunala budgetarbetet tror jag att den kan fungera bättre, eftersom detta skulle tvinga politikerna att i ett samlat grepp planera skolverksamheten innehållsligt och ekonomiskt.

**Skolchef 1:** Eftersom varje kommunal verksamhet har sina specifika särdrag är det inte möjligt att bara klumpa ihop nämnder och förvaltningar som i grunden skiljer sig åt till såväl innehåll som form. Mot denna bakgrund menar jag att det är nödvändigt att grundskolan och gymnasieskolan hålls ihop. Någon integration mellan skola och andra nämnder vill jag således inte förespråka med undantag för förskolans verksamhet för sexåringar och för skolbarnomsorgen.

Vi tycker att vi inom vår kommun har kommit långt vad gäller den kommunala organisationen. Tyvärr har man från kommunledningshåll inte insett detta, utan man har skapat en barn- och ungdomsnämnd där grundskola, fritids och barnomsorg ingår, och en utbildningsnämnd som omfattar gymnasieskola och komvux. Den förra nämndens operativa verksamhet ska, under en politisk produktionsstyrelse, utföras av ett antal tjänstemannaförvaltningar

på stadsdelsnivå. Det borde snarare vara så att de erfarenheter vi har vunnit efter ett antal år av skolkommunalt utvecklingsarbete låg till grund för utvecklingen av den kommunala verksamheten i stort. Vi tycker nämligen att skolorna inom kommunen har kommit en bra bit på väg i fråga om utveckling av den kommunala skolorganisationen. Skolorna i kommunen är självständiga resultatenheter, där rektor inom givna ramar har ekonomiskt ansvar, ansvar för personalrekrytering etc. Inom vissa områden tycker jag dock att decentraliseringen har gått för långt; det är kanske inte helt nödvändigt att t.ex. alla PA-frågor är utlagda på skolorna.

**Ulf P Lundgren:** Det är egentligen inte Skolverkets sak att ha synpunkter på hur kommuner organiserar sin skolverksamhet. Generellt sett kan dock sägas att ur styrningssynpunkt är en kommunal integrering av frivilliga och obligatoriska nämnder en komplicerad procedur. Denna komplexitet har kommunerna underskattat; den mångfald av sammanslagningar som äger rum i dag grundas på ekonomiska orsaker snarare än på verksamhetsbaserade.

Den bristande aktörsberedskapen tar sig också uttryck i hur kommunerna har tolkat skollagen om att endast rektor är obligatorisk som skolledare. Många kommuner förefaller att ha rivit upp den lokala skolledarorganisationen utan att dessförinnan övervägt vilka delar av den som fungerar bra respektive mindre bra. Om t.ex. en tillsynslärare på en skola fungerar väl, finns det naturligtvis ingen anledning att förändra denna del av den av nuvarande skolledarorganisationen. Den kommande rektorsutbildningen måste för att höja aktörsberedskapen inom detta område mot denna bakgrund innehålla avsnitt även av juridisk art.

Vad gäller den kommunala skolplanen är den från Skolverkets utgångspunkt mest intressant i samband med verkets utvärdering och uppföljning. Verkets fältorganisation kan nämligen i uppföljningsarbetet ta fasta på skolplanen, t.ex. med avseende på hur långt man har kommit i detta arbete, eventuella effekter av skolplanen etc.

**Göran Persson:** Barnomsorg, skolbarnsomsorg, grundskola och viss fritidsverksamhet hänger definitivt ihop. Det kan diskuteras om gymnasieskolan hör hit eller inte. Det finns stora vinster i såväl pedagogisk som ekonomisk mening att integrera dessa verksamheter. Som kommuninvånare framstår det som obegripligt varför skolan fungerar utmärkt mellan kl 8.00 och 14.00, medan den efter 14.00 plötsligt inte fungerar bara för att då sorterar verksamheten

under en annan nämnd. Beträktat från såväl föräldra- som verksamhetsperspektivet, är sektorstänkande av detta slag oacceptabelt. Om en kommun ska lyckas med att erbjuda en fullvärdig omsorg och utbildning för barn och ungdomar måste onaturliga sektorsgränser försvinna. Om vi betraktar denna problematik ur ett barnomsorgsperspektiv tror jag att det är nödvändigt att barnomsorgen integreras med skolan. I annat fall riskerar barnomsorg bli mer en fråga om kvalificerad barnpassning än en pedagogisk verksamhet värd namnet.

Den kommunala skolplanen erbjuder möjligheter till systematisering av kommunalt förändringsarbete. Kommuner som inte upplever något förändringsbehov ser förmodligen skolplanen som ett nödvändigt ont. Jag tror emellertid att en kommun med en sådan inställning tvingas tänka om, i annat fall blir den förr eller senare oattraktiv för kommunmedlemmarna.

Den kommunala skolchefens arbete förutsätter att han/hon kan urskilja skolans roll i den kommunala utvecklingen. Detta innebär att ha en förmåga att förstå dynamiken mellan centrala målformuleringar och lokala utvecklingsarbeten. Om skolans mål ska ha någon som helst giltighet måste ledarna vara synliga bland dem som har till uppgift att förverkliga målen. Sammanfattat i några nyckelord ska ledarskapet vara synligt, tydligt och uthålligt.

**Skolchef 2:** Strävan bör vara att barnomsorg, fritidsgårdar, grundskolan, gymnasiet och komvux integreras i en förvaltning. Däremot är jag inte intresserad att ta över andra delar av kommunens fritidsverksamhet som t.ex. idrottsanläggningar och småbåtshamnar. Fullmäktige har beslutat att en förberedelseprocess ska påbörjas för att vi ska överta förskolan.

Det förändringsarbete som pågått här i kommunen inom skolans område startade med att jag och min närmaste medarbetare ägnade ett helt år att inventera det skolkommunala tillståndet. Vi genomförde under denna tid ett antal intervjuer där vi försökte kartlägga såväl problem som möjligheter för skolkommunal verksamhetsutveckling. Vi gick ut med en omfattande enkätundersökning till föräldrarna, vi satte i gång ett antal arbetsgrupper etc. Det var viktigt för oss att vi själva genomförde denna kartläggning eftersom det gav inblickar som knappast hade varit möjliga att få om vi t.ex. hade engagerat en konsult. Vi plöjde på detta sätt upp något slags ledningsspår för oss själva. Dock hade vi under denna process tillgång till kvalificerad handledning.

Arbetet resulterade i slutsatsen att det inom kommunen förelåg en oerhört oklar ledningsstruktur. Rektorsområdena var för stora, skolledarnas roller var oklara, skolstyrelse och förvaltning hade låg legitimitet etc. Den organisation vi nu utvecklat ser i korthet ut så här: Skolkontorets huvudsakliga funktion är grundad på en analys av vilken verksamhet som fältet bör bedriva, och vilket stöd fältet behöver för att genomföra denna verksamhet. Detta leder fram till att skolkontorets huvudsakliga verksamhet kan sammanfattas i nyckelorden utvärdering, uppföljning och utveckling.

Jag betraktar för övrigt utvärdering och utveckling som två sidor av samma sak. För att kunna fullgöra uppgifter av det slaget behövs inom skolkontoret funktioner för utvärdering etc. I skolplanen har vi anslagit medlen och dragit upp riktlinjerna för en kvalificerad stabsfunktion med utvärderande och skolutvecklande uppgifter. Det behövs vidare en ekonomifunktion med en chef som mer har karaktär av controller än av traditionell skolkamrer. Skolchefsarbetet består i hög grad att göra kontinuerliga, noggrant förberedda och strukturerade skolbesök. Detta kan resultera i ganska hårdhänta åtgärder, exempelvis har ett flertal skolledare avvecklats som en följd av dessa insatser. Vad som är väsentligt i sammanhanget är att detta görs med garanterad försörjning och med heder för de avsatta skolledarna. Vi måste komma ihåg att skolledare som regel har rekryterats på andra premisser än vad som gäller i dag; skolledares traditionella roll har av tradition mer handlat om att förvalta och bevara, än att svara för den pedagogiska utvärderingen och utvecklingen.

Vidare har vi bildat områden som har en annan karaktär än tidigare rektorsområden. Varje område leds av en områdeschef som primärt har en controllerfunktion visavi skolorna, dvs. att fördela resurser och följa upp resurshanteringen. Elevvården är knuten till dessa områden snarare än till skolorna, på skolorna utgörs basen av arbetslag som består av 5–8 lärare och annan personal. Arbetslag har samordnare, och dessa utgör tillsammans med rektor ledningsgruppen på skolan.

Vi är noga med att understryka att rektors arbete primärt handlar om pedagogiskt ledarskap. Det finns vidare ett antal andra former för samverkan mellan skolor, områden och skolkontor, t.ex. ledningsgrupper av olika slag. Rektor har ansvaret för att rekrytera och lönesätta personal, det hör ihop med det pedagogiska ledarskapet. Hos oss fungerar det i dagsläget så reellt men inte formellt. Det ovan sagda gäller främst grundskolan. Inom de frivilliga skol-

formerna har det gått mer trögt men vi är på gång även där. Den skolchefsroll som krävs för att klara av ett arbete av detta slag förutsätter att flera skolchefer kan fungera som ett team. En traditionell skolchefsfunktion är en fullständigt omöjlig roll i förhållande till arbetssätt av detta slag.

**Skolchef 3:** I princip är det riktigt att integrera skola och barnomsorg. Tyvärr har inom många kommuner detta blivit mer en fråga om form utan innehåll. Form är i regel detsamma som ekonomi. För mig personligen är detta först och främst en innehållsfråga. Skolans uppgift handlar om medborgarfostran och individuell kompetens. Från den utgångspunkten finns inga rationella skäl för att det ska existera gränser mellan skola och barnomsorg. Däremot bör de ”mjuka” obligatoriska och frivilliga verksamheterna organiseras under skilda nämnder. I ett längre perspektiv kommer sannolikt omsorg, primärvård etc. att samordnas inom kommunen. Vi får då två typer av mjuk verksamhet; den ena handlar om utbildning och utveckling, den andra om den vidgade och samordnade sociala uppgiften.

I framtiden bör alltså skola och barnomsorg samordnas, och till en sådan sammanhållen nämnd bör ett exekutivt organ med en utvecklingschef kopplas. Denne bör agera på ett sådant sätt att han/hon kan vara en förebild för rektorernas roll. Det exekutiva organet bör ha tre huvudsakliga verksamhetsområden; kansli/sekretariat till styrelsen, utvecklingsstöd riktade mot skolorna samt administrativ service till skolorna. Det måste alltså finnas personal inom detta organ med kompetens inom områdena pedagogik, utveckling, utvärdering och administration. Inom inte minst det sistnämnda området är skolan sorgligt eftersatt. Befintliga system – t.ex. från Kommundata – bygger i grunden på ett top down-perspektiv, medan vad som behövs i dag är system baserade på ett bottom up-tänkande. Skolorna ska utgöra små självständiga resultatenheter som arbetar med operativ verksamhet precis som skollagen förutsätter. Rektor ska vara pedagogisk ledare och personalledare. Det senare förutsätter att rektor inte bör ha mer än cirka 60 medarbetare under sig.



### Statlig utvärdering, kontroll och sanktionsmöjligheter

**Bertil Andersson:** Skolverket bör såsom ett uttryck för den nya ansvarsfördelningen mellan stat och kommun stanna vid kommungränsen i sin uppföljningsverksamhet. Att detaljgranska enskilda skolor skulle strida mot denna princip. Skolverket måste sträva efter att skapa goda relationer mellan undervisningsråd och kommunerna annars hamnar man i en utomordentligt svår position.

**Beatrice Ask:** Det är nödvändigt att vi har ett statligt organ som följer upp vad som sker i våra skolor och analyserar verksamheten i förhållande till forskning och beprövade erfarenheter, samt förser den politiska nivån med information om tillståndet i skolan. Detta är Skolverkets primära uppgift.

Skolverkets verksamhet har – och denna uppfattning delas så vitt jag förstår av verket självt – ännu inte riktigt funnit sina definitiva former. Jag tror att verket måste bli mycket tydligt i fråga om tillsyns- och utvärderingsfunktionerna. På politisk nivå måste vi fundera ytterligare över möjliga statliga sanktionsmöjligheter. Att dra in statsbidrag är ett nödvändigt men förmodligen inte tillräckligt sanktionsmedel. Om det genom utvärdering konstateras att en skola fullgör en otillräcklig verksamhet som av olika skäl inte kan rättas till, bör det inte vara uteslutet att dra in tillståndet för skolan ifråga. I dagsläget är detta endast möjligt för skolor som inte ingår i det allmänna skolväsendet, och vars existens grundas på ett tillstånd från Skolverket. Det bör emellertid betonas att indragning av skolors verksamhetstillstånd givetvis är en hypotetisk åtgärd som jag betvivlar någonsin kommer att inträffa. Reellt kommer nog kommunen själv att reagera mycket snabbt om det upptäcks att man inom skolans område inte åstadkommer ett godtagbart resultat.

Personligen skulle jag vilja att den statliga tillsynsverksamheten fullgjordes via ett system av skolinspektörer och jag beklagar att systemet som tidigare fanns inte är kvar. Detta innebär dock inte att jag önskar att Länsskolnämnderna återuppstod, utan snarare tycker jag att systemet i Stockholm med kommunala skolinspektörer är intressant. Denna inspektörskår består av kunniga och ofta specialiserade personer som arbetar självständigt inom tilldelade geografiska distrikt. De rapporterar direkt till skolstyrelsen – alltså inte via skolförvaltningen – och har en kontinuerlig kontakt med 30–40 skolor. De är ständigt ute på skolorna och genomför utvärderings- och tillsynsuppdrag i enlighet med vissa kriterier. Erfaren-

heterna visar att skolorna själva upplever detta positivt och ser verksamheten mer som stöd än som kontroll.

Skolverkets fältorganisation bör inte bara stanna vid kommungränsen. Det är knappast möjligt att genomföra kvalitativa utvärderingar utan att komma i närkontakt med klassrumsarbetet. Fältorganisationen förefaller förövrigt vara något knepig till sin organisatoriska uppbyggnad. Jag tror nämligen att den här typen av verksamhet kräver mer kontinuerliga kollegiala kontakter, vilket sannolikt försvåras med den geografiskt utspridda organisation man nu har. Den kommunala skolplanen tror jag inte är ett särskilt intressant objekt för Skolverkets utvärdering och tillsyn.

**Skolchef 1:** Skolverket kommer att samla in den information det behöver för de riksomfattande utvärderingarna om tillståndet i skolan. Däremot tror jag inte att vi kommer att ha speciellt mycket nytta av verkets utvärderingar i den interna kommunala skolverksamheten. Mot denna bakgrund kommer sannolikt de framtida relationerna mellan kommun och stat att främst handla om direktkontakt mellan kommunen och Utbildningsdepartementet, t.ex. vad avser diskussioner om fortsatt utveckling av kursplaner och dylika frågor.

**Ulf P Lundgren:** Politikerna trodde tidigare att målstyrning var något skäligen okomplicerat – att den rätt och slätt handlar om att sätta tydliga mål. När politikerna insåg att man inte kunde enas om målens innehåll, försökte man förskjuta styrningen till, vad man kallade resultatstyrning. I dag pratar man nästan bara om utvärdering, och det handlar då om styrning genom informella resurser; att hålla fram det ”det goda exemplet”.

Utvärdering och tillsyn är tillsammans med utveckling Skolverkets huvuduppgift. Utvärderingen är ytterst kopplad till den fördjupade anslagsframställningen som vi var tredje år ska förse statsmaktarna med. I motsats till SÖ är Skolverket organiserat i projekt, eftersom detta bedömts som en lämplig form i förhållande till verkets uppgifter och resurser. Tillsynen handlar om kontroll av att kommunerna följer gällande spelregler och elevers rätt.

Utvärdering kommer att genomföras i enskilda skolor. Utvärdering och uppföljning handlar också om att bygga upp en modern databas som fungerar som ett sök- och operativsystem för framför allt data som är relevanta i samband med arbetet med den nationella skolutvecklingen. I kontroll- och utvärderingsfunktionen ingår

också att ge tillstånd till och granska de fristående skolorna. För Skolverket signaler på att de inte följer läroplaner, och bedriver en verksamhet som strider mot principen om likvärdighet, kan tillståndet dras in.

**Göran Persson:** Jag är obetingat av den uppfattningen att Skolverkets maktresurser är tillräckliga för att upprätthålla likvärdig utbildningsstandard. Utvärderingen som sådan är det främsta kontrollinstrumentet i sammanhanget. Vad jag avser är att en kontinuerlig utvärdering innebär att kommuner jämförs med varandra i olika avseenden. Om utvärderingar visar att Kommun 1 har sämre utbildningsresultat än Kommun 2, som i övrigt uppvisar likartade förutsättningar, innebär detta en utomordentlig stark press på Kommun 1 att på allvar ta itu med påvisade bristfälligheter. Som gammal kommunalman kan jag verkligen intyga att jämförelser av detta slag är mycket starka påtryckningsmedel. Sedan kan det förstås också finnas kommuner som medvetet negligerar statliga direktiv, och i sådana fall ska inte staten tveka att omedelbart dra in statsbidraget.

Skolverket och verkets fältorganisation är emellertid inte i sig tillräckliga för att kunna klara av hela den kvantitativa och kvalitativa utvärdering som är nödvändig i detta sammanhang. Som jag tidigare varit inne på måste kommunerna själva bygga upp en rigorös utvärderingsapparat, och ha ett nära samarbete med Skolverket i dessa frågor. Jag ser här framför mig en bild där Skolverkets fältarbetare rör sig inom enskilda skolor, granskar verksamheten etc., men där det huvudsakliga analysunderlaget ändå kommer från kommunernas egna utvärderingar.

**Skolchef 2:** Om Skolverket kan bygga en reell utvärderingskompetens kommer verket att bli en mycket viktig dialogpartner för kommunerna. Skolverket bör verka offensivt och ställa krav på kommuner att utveckla egen utvärderingskompetens. I motsats till vad många tror är inte utvärdering och uppföljning samma sak, även om insatser inom båda områdena måste vara samordnade och relaterade till varandra.

Skolverket har ungefär lika stora ansvarsområden som Länskolnämnderna hade tidigare vilket bör innebära att verket har goda möjligheter att fullgöra sina utvärderande uppgifter. Förutsättningen för detta är emellertid att man hanterar utvärderingsproble-

matiken strategiskt, och har tillgång till personal som har kompetens för att genomföra kvalificerade utvärderingar.

### Likvärdig utbildning

**Beatrice Ask:** Likvärdig utbildningsstandard kvarstår som skolans huvuduppgift. Detta innebär att grundsynen som präglat svenskt skolväsendes utveckling under efterkrigstiden kvarstår i sina grundvalar. Jag tror att denna grundsyn är en mycket svensk företeelse, och jag har alltid vänt mig mot socialdemokrater som hävdar att detta har någonting med vänsteridéer att göra. Problemet är emellertid inte det övergripande målet, utan problemet är verkligheten, dvs. hur likvärdiga skolor är i praktiken. Vi kan här konstatera att i dagsläget är skillnaderna mellan skolor stora i olika avseenden, och detta leder fram till slutsatsen att andra metoder för att uppnå likvärdighet måste användas.

Likvärdig utbildning – i bemärkelsen lika möjligheter – skapas inte genom standardiserade modeller, utan genom att föräldrar och andra erbjuder ett rikt utbud av valmöjligheter. Skolpengen är ett medel i denna process. Kritikerna av detta system menar att barn med särskilda behov kommer i kläm i ett sådant resurssystem. Förhållandet är snarare det motsatta; skolpengen öppnar möjligheter för skolan att ta ett ökat ansvar för just sådana elever – de flesta fristående skolor som nu existerar bygger ju faktiskt på idéer som går ut på att värna om den svaga. En ökad marknadsorientering av skolväsendet, i bemärkelsen att föräldrar och andra aktörer ställer krav på inflytande, är positivt och naturligt med tanke på den bildningsnivå vi uppnått i landet.

Det finns ingen motsättning mellan likvärdighet och ökad marknadsorientering, eftersom det är fråga om likvärdighet vad gäller möjligheter och kvalitet, men däremot inte hur skolverksamhet genomförs. Om ingen elev önskar gå i skolan i A-berga, utan många söker sig till B-berga, finns det självfallet inget egenvärde med att bibehålla skolan i A-berga.

**Göran Persson:** Skolan kan i absolut mening aldrig bli en kommunal angelägenhet dels därför att den är underställd en plikttag, dels därför att det är en nationell angelägenhet att vi har en skola som grundas på principen om likvärdighet. Denna princip kan bara upprätthållas genom att vi har tydliga statliga utbildningsmål, parad

med utvärdering och uppföljning av hur kommunerna reellt sett hanterar målen. Principen om likvärdighet gäller alltså i högsta grad fortfarande som huvuduppgift för skolan. Däremot tillhör principen om enhetlighet det förgångna, om vi med enhetlighet menar att verksamheten även i sina exekutiva former ska vara i princip likadan överallt. Det finns emellertid gränser även här. Timplaner och nioårig skolplikt kommer att finnas även i framtiden. Enhetligheten var försvarbar i grundskolans uppbyggnadsskede, men är det knappast i dag då detta skede är avslutat. Likvärdigheten däremot är fundamental och handlar om kvalitet och innehåll, men inte om hur verksamheten genomförs.

De tankar om ökad grad av kommersialisering av skolväsendet som förs fram av utbildningsdepartementet är definitivt ett hot mot principen om likvärdighet. Ett avgiftssystem leder obönhörligen till skillnader i kvalitet och standard och – i synnerhet i storstadsområdena – till social segregation. En av de sista åtgärder jag vidtog som skolminister var att försöka stoppa att enskilda skolor tar ut avgifter samtidigt som man får statsbidrag. Jag trodde att jag hade den nya skolministern med mig på dessa tankegångar, men så verkar nu inte vara fallet.

### **Skolpolitik och skolmarknad**

Som framgick genomfördes intervjustudien under några månader strax före och strax efter årsskiftet 1991/92. Den borgerliga koalitionsregeringen hade under Carl Bildts statsministerskap tillträtt hösten 1991 med följd att Beatrice Ask efterträdde Göran Persson som skolminister. Persson avgick den 4 oktober 1991, och samma dag deklarerade Carl Bildt i regeringsförklaringen bl.a. att: "Skol- och utbildningspolitiken inriktas på att stärka Sverige som en kunskapsnation. Under 1990-talet skall vi skapa Europas bästa skola. Alla ges rätt att fritt välja skola. De offentliga bidragen skall i princip följa eleven." Han avslutar deklARATIONEN med orden: "I vårt Sverige kommer samhället alltid att vara större än staten."

## Persson och Ask i jämförelse med varandra

Ovan redovisade intervjustudie genomfördes alltså i ett skolpolitiskt brytningsskede vilket avspeglas relativt tydligt vid en jämförelse mellan framförallt Asks och Perssons intervjuutsagor. På ett principiellt plan är Ask och Persson överens om att det är staten som i grunden reglerar skolans verksamhet och att skolan – åtminstone grundskolan – är en särpräglad institution på grund av dess pliktreglering. Att skolan i total mening skulle kunna bli kommunaliserad är vidare en främmande tanke för såväl Ask som Persson. I det nya ansvarssystemet har alltså staten en tydlig styrfunktion och kommunerna en verkställande roll, och båda framhåller att förutsättningen för detta är att statens styrning sker genom bl.a. tydliga och utvärderingsbara läroplansmål. Persson och Ask är även överens om att likvärdighetsmålet fortfarande gäller som huvudsaklig ledstjärna för skolans verksamhet, och att det då handlar om likvärdighet som lika möjligheter. Däremot, menar Persson "... tillhör principen om enhetlighet det förgångna, om vi med enhetlighet menar att verksamheten även i sina exekutiva former ska vara i princip likadan överallt."

Ask och Persson är däremot oense om hur den likvärdiga skolan ska förverkligas. Enligt Ask handlar vägen dit om att erbjuda elever och deras föräldrar en ökad valfrihet med skolpengen som medel. Denna ståndpunkt bottenar uppenbarligen i de marknadsliberala tankegångar som kan utläsas i Bildts ovan citerade regeringsdeklaration. Skolpengen, eller utbildningskupongen som den benämndes av Milton Friedman, står för ett finansieringssystem av offentlig verksamhet som med Larsson (1994) kan beskrivas så här:

Med ett system av utbildningskuponger får varje individ rätt till ett bestämt belopp för utbildningsändamål. De kan inlösas och utnyttjas i den skola som föräldrar och ungdomar själva bestämmer. Därigenom uppstår en skattefinansierad utbildningsmarknad där konkurrens råder. Konkurrenten väntas ge både ökad kvalitet i utbildningen och ökad valfrihet för konsumenterna. Om man på politisk väg vill fastställa en viss minimistandard kan en viss kontroll av skolorna bibehållas. (s. 122)

Skolpengen som idé bottenar alltså i marknadsliberala förhållningsätt och i konsekvens med detta förordar Ask ett beställar-utförarsystem där staten agerar beställare och kommunerna leverantörer. I detta ligger att staten har en kontrollfunktion visavi hur kommunerna bedriver den av staten beställda verksamheten. I skolans nya styrstruktur, som var under implementering när intervjuerna genom-

fördes, är det i huvudsak det nyinrättade Skolverket som har att svara för kontrollfunktionen. Beatrice Ask är enligt intervjuutsagorna (i motsats till Bertil Andersson) motståndare till att Skolverket ska nöja sig med att stanna vid kommungränsen i sin kontrollerande uppgift. Hon vill snarare se mer närgångna klassrumsgranskningar och pläderar för skarpare tillsyn utförd av professionella skolinspektörer (som inte existerade på den nationella nivån i början av 1990-talet) med skarpa sanktionsmedel. Att stänga skolor som inte uppfyller statliga krav ska vara fullt möjligt, enligt Ask. I praktiken kunde endast fristående skolor i början av 1990-talet bli föremål för dylika åtgärder.

Ask argumenterar alltså för ett valfrihetssystem – en skolmarknad – där fristående och kommunala skolor verkar och agerar i konkurrens med varandra. Ett fritt skolval med skolpengen som incitament är, enligt Ask, ett medel för att öka marknadsinflytandet och därmed verksamhetskvalitén inom skolsektorn. Valfrihet är alltså nyckelordet och Ask menar att valfrihet öppnar för skolverksamhetens likvärdighet. Mot denna bakgrund önskar hon en så renodlad kommunal utförarorganisation som möjligt, och i konsekvens därmed är hon motståndare till att kommuner på politisk nämndnivå blandar samman skolans verksamhet med t.ex. den icke pliktreglerade barnomsorgen. Hon ger heller inte uttryck för uppfattningen att utvärdering tonar fram som ett särskilt angeläget eget kommunalt verksamhetsområde, utan menar att utvärdering och kontroll primärt är en statlig angelägenhet. Hon är även tveksam till den kommunala skolplanen och hon tar heller inte upp frågan om skolors och skolpersonals professionella autonomi (fritrum) för egna och självständiga handlingar, men betonar att skolan har ett kunskapsuppdrag att uppfylla.

Göran Persson tar å sin sida avstånd från Asks syn på skolans marknadsiering som han menar strider mot skolans pliktreglerade struktur. Marknadsmekanismer såsom tillgång och efterfrågan fungerar inte i skolsammanhang, menar han, och i konsekvens därmed tar han även avstånd från skolpengen som konkurrensincitament. Persson understryker vidare att det nya styrsystemet förutsätter tydliga och utvärderingsbara mål, och att just utvärdering är ett av det nyinrättade Skolverkets huvuduppgifter. Han bedömer Skolverkets resurser för sina utvärderande uppgifter som fullt tillräckliga, och detta motiverar han med att systemet bygger på att Skolverkets granskningar ska kompletteras med kommunernas egna utvärderingar. Detta förutsätter att kommuner upparbetar

en egen förmåga och kompetens att hantera utvärderingsansvaret, och detta betraktar han som en förutsättning för skolors lokala utveckling. Han är medveten om att egna utvärderingar av detta slag är en främmande fågel i traditionell kommunal verksamhet, och att det "... därför /är/ synnerligen väsentligt att kommunerna själva utvecklar egna idéer om vad som är kärnan i kommunens utvärderingsarbete och påbörjar en egen kompetensutveckling i förhållande till detta."

Persson betonar vidare att statlig styrning är en fråga om att formulera krav på kommunala huvudmän, men inte att komma med pekpinningar om hur kraven ska verkställas. Här pekar han på kommunal och lokal skolplan som verksamma instrument, och lyfter även in betydelsen av skolpersonalens professionalism för egna handlingar, eller uttryckt med hans egna ord: "Hur den likvärdiga utbildningen genomförs är alltså inte en statlig utan en professionell angelägenhet. Decentralisering innebär i grunden en tro på de professionellas förmåga att hantera en komplex verklighet. Mästerskapet i sammanhanget är att hitta balanspunkten mellan statlig styrning och professionell autonomi." Detta menar han är inte bara av vikt för vardagsarbetets utformning, utan även för rekryteringen av kvalificerad skolpersonal. Persson hävdar också att skola och barnomsorg hör ihop och anför såväl principiella som praktiska skäl för detta.

### Övriga intervjuades utsagor i förhållande till Ask och Persson

Företrädaren för det dåvarande Kommunförbundet, Bertil Andersson, menar att kommunerna inte har erfarenhet att hantera den relativa frihet som följer av den nya styrfilosofin. Han ser framför sig att kommunerna löser denna problematik på olika sätt t.ex. i form av marknadsinfluerade producent- och utförarsystem. Att kommunerna behöver en ökad utvärderingskompetens ser han som nödvändigt, och han förordar en arbetsmodell där Skolverket i sin granskande verksamhet stannar vid kommungränsen och att kommunerna själva sköter den lokala utvärderingen.

Utsagorna från Ulf P Lundgren ska ses i perspektivet av hans roll som närmast chefsarkitekt bakom, och främsta tjänsteman inom, det nya styrsystemet. Hans insatser sträcker sig från arbetet med beredningsunderlaget i mitten av 1980-talet (Du Rietz, Lundgren och Wennås, 1986) till det departementsprojekt (skolprojektet)



som arbetade fram underlaget till ansvarspropositionen (prop. 1990/91:18), för att därefter utnämnas till, och under flera år verka som, Skolverkets första generaldirektör. Lundgren påpekar i den redovisade intervjun att det nya styrsystemet innebär att kopplingarna mellan det gamla statsbidragets olika delningstal och skolorganisationens utformning nu är avskaffad. Vidare pekar han på utvärderingens – och då inte minst den kommunala utvärderingens – avgörande betydelse för reformens framgång. Han poängterar att om det nya styrsystemet, upphängt på statlig mål- och resultatstyrning i kombination med återkopplande kommunala utvärderingar, ska fungera i praktiken krävs en drastisk höjning av kommunala och professionella aktörsberedskaper inom inte minst utvärderingens område.

Utsagorna från Skolchef 1 visar på ett spänningsförhållande mellan denne och hans kommunledning. Enligt skolchefen har kommunledningen en administrativ syn på nämndorganisationens sammansättning, medan skolchefen enligt egen utsago har strävat mot att utveckla det kommunala skolväsendet på det nya styrsystemets premisser. Detta har resulterat i att skolorna organiserats som självständiga resultatenheter med egna budget- och personalansvar. Skolchefen menar att den produktion-utförarorganisation som byggts upp inom den kommunala verksamheten i stort inte står i samklang med den skolkommunala organisationsutveckling som genomförts. Skolan är i grunden en statligt reglerad verksamhet och kan därmed inte fungera enligt gängse marknadsprinciper enligt denne skolchef. Slutsatsen av detta är att Skolchef 1 menar att en kommunal organisationsmodell av det slag Ask förordar är oförenlig med premisserna för det nya styrsystemet.

Skolchef 2 har genomfört ett omfattande utvecklingsarbete inom det kommunala skolväsendet som av allt att döma svarar väl mot visionerna om den kommunala utvärderingskompetens som Persson och Lundgren ger uttryck för. Men för att bygga upp en dylik aktörsberedskap har det krävts en process som sysselsatt skolchefen och en medarbetare på heltid under ett helt år. Här har vi alltså en fingervisning om vad som krävs av kompetensuppbyggnad för att skapa en kommunal struktur som svarar mot kraven i ansvarspropositionen (och som upprepades av Persson och Lundgren).

Skolchef 3 är uppenbarligen i princip överens med sina kollegor om vad som krävs av kommunen i förhållande till det nya statliga styrsystemet, men något operativt arbete för att bygga upp en nöd-

vändig aktörsberedskap i förhållande till de nya kraven hade, när intervjun genomfördes, inte ägt rum inom denne skolchefs verksamhetsområde.

### De intervjuades perspektiv på professionell autonomi och frirumsanvändning i sammandrag

Samtliga intervjuade är överens om att vad som uttrycks som en kommunaliserad skola i själva verket fortfarande i grunden är en statligt reglerad verksamhet där kommunerna tillerkänts utökade exekutiva befogenheter ifråga om implementering av den statligt beställda (Ask) eller beordrade (Persson) verksamheten. Det kommunala inflytandet tar sig bl.a. uttryck i statsbidragets decentralistiska utformning (sektorsanslag och senare ett generellt kommunanslag för fri användning), kommunaliserade skolledar- och lärartjänster och en obligatorisk kommunal skolplan som var tänkt att fungera som ett komplement till den statliga styrningen.

Lindensjö & Lundgren (2000) pekar ut två principiella vägar att hantera skolans styrproblematik. En är *decentraliseringslinjen* som öppnar för ett ökat fokus på lokalt och professionellt beslutsfattande. Den andra vägen är *marknadslinjen* som uppmärksammar faktorer som konkurrens och produktivitet. Av de intervjuutsagor som redovisats tar Persson ställning för decentraliseringslinjen. Den process som ledde fram till ansvarspropositionen framstår i allt väsentligt som en fortsättning och fördjupning av de trevande decentraliseringsprocesser som påbörjades under 1980-talet. Även om det finns innehållsliga likheter mellan utsagor från Persson och Ask, pläderar den senare i linje med 1991 års regeringsdeklaration för att skolor inom gällande regelverk ska drivas på grundval av marknadslinjen. Av de övriga intervjuade förefaller Lundgren samt skolcheferna 1 och 3 luta mot decentraliseringslinjen, medan Bertil Andersson, och i någon utsträckning Skolchef 2, ger uttryck för en mer öppen attityd visavi marknadslinjen.

Slutsatsen av detta är att det avgörande kontinuitetsbrottet i svensk skolpolitik under tidsperioden som här uppmärksammas *inte* ägde rum i anslutning till att ansvarspropositionen antogs av riksdagen 1990. Utvecklingen fram till denna punkt förefaller snarare var kulmen på en decentraliseringsprocess som startade på 1980-talet. I backspegeln kan brytpunkten snarare lokaliseras till den tidpunkt då den borgerliga koalitionen 1991 övertog regerings-

makten och då inledde en marknadsorientering av skolan som institution.

Sammanfattningsvis kan följande konstateras på grundval av redovisade intervjudata:

Studien ger knappast stöd för talet om att den svenska skolan i och med 1990-talets förändrade styrning övergick från statlig inrättning till kommunal. Möjligen framträder skolan efter 1990 som en *partiellt kommunaliserad skola*. Persson uttrycker detta som att skolan är "... endast kommunaliserad i en yttre mening, men inte i en inre." Ask hävdar att: "I och med att skolan är underställd en plikttag är det väsentligt att staten står för vissa grundläggande principer vad avser skolans innehåll." Av intervjuutsagorna kan vi vidare dra följande slutsatser:

1. Den fundamentala skolpolitiska brytpunkten inträder i och med regeringsskiftet 1991. Då förändras den tidigare fokuseringen på en statlig skolinstitution med påtagliga decentralistiska inslag till ett ökat fokus på marknadsmekanismer som de huvudsakliga drivkrafterna i skolans utveckling.
2. Enligt den statligt/decentraliserade strategin uppmärksammas staten som målstyrare och resultatkontrollör. Systemet bygger på att kommunerna utvecklar en egen utvärderingskompetens dels för lokal skolutveckling och dels för att återkoppla uppnådda verksamhetsresultat till den statliga nivån.
3. I den marknadsorienterade strategin läggs, såsom Beatrice Ask framställer den i intervjun ovan, ingen särskild vikt på den kommunala utvärderingsförmågan. Däremot fokuseras statens – som beställare – tillsynsfunktioner i syfte att kontrollera att utföraren genomför en verksamhet som svarar mot beställningen. Vidare grundas detta synsätt på att det inom det kommunala skolväsendet råder en, inom det statliga regelverkets ramar, i huvudsak fri konkurrens mellan och inom kommunala respektive fristående skolor. Denna marknadsorienterade strategi operationaliseras genom att elever och deras föräldrar väljer skolor med skolpengen som medel.

Av de intervjuade uttrycker Göran Persson en ståndpunkt som knyter an till de resonemang om frirum som denna rapport kretsar kring. Persson menar att det trots den kraftfulla statliga styrningen är det "... väsentligt att den enskilda skolan och den enskilda läraren

verkligen åtnjuter ett eget utrymme för självständiga handlingar.” Han hävdar vidare att decentralisering bygger på en tro på att skolans professionella har en vilja att hantera en komplex vardag och en förmåga att hitta balanspunkten mellan statlig styrning och professionell autonomi.

Ulf P Lundgren är inne på samma linje som Persson och lyfter fram att decentralisering öppnar för ett flexibelt förhållande mellan statlig styrning och professionell vardag. Han är dock tveksam om en tillräcklig lokal aktörsberedskap (se kapitel 10) existerar i dagsläget i förhållande till det nya styrsystemets krav på professionell självständighet. Han pläderar för att skolan utvecklas till en kunskapsorganisation där ledarskapet präglas mindre av traditionellt administrativt chefskap och mer av strategiskt ledarskap. Lundgren hyser en förhoppning om att kommande rektorsutbildningar ska uppmärksamma detta område.

Bertil Andersson tvivlar på att enskilda skolor har reella förutsättningar att självständigt hantera frirummets autonomi. Anledningen till detta är att skolans professionella är socialiserade i regelstyrd skolverksamhet och att förändra denna aktörsberedskap kräver en – inte minst från Kommunförbundets sida – omfattande stödverksamhet.

Beatrice Ask uttalar sig indirekt om frirummet när hon ger uttryck för följande uppfattning: ”Hur en kommun väljer att genomföra sin skolverksamhet är en statlig angelägenhet endast såtillvida att verksamheten ska vara möjlig att kontrollera och utvärdera.” I Asks marknadsperspektiv är kommunernas uppgift att verkställa den statliga beställningen och hur detta sker är en kommunal angelägenhet. Som nämndes tar inte Ask explicit upp frågan om lärares och skolledares professionalism. Men hon betonar vikten av att skolan fullgör sitt kunskapsuppdrag, och indirekt fokuserar hon därmed på lärares professionella ämneskompetens.

Skolcheferna resonerar å sin sida inte särskilt mycket om områden med direkt koppling till professionellt frirumsanvändande, utan pekar snarare på administrativa strukturer som de menar måste byggas upp – och i ett fall anser har byggts upp – för att möjliggöra ett kommunalt skolhuvudmannaskap värt namnet.

## Avslutande diskussion

En principiell slutsats som vi fört fram är att frågan om professionellt frirum inte framstår som lika central i Asks marknadslinje som i Perssons decentraliseringslinje. Detta får naturligtvis inte tolkas som att vi hävdar att Ask är ointresserad av hur lärare och skolledare utövar sina yrken. Vår slutsats vilar snarare på vilka aspekter som tonar fram som *huvudsakliga förändringsdrivkrafter* i decentraliserings- respektive marknadslinjen. Den förra bygger i väsentliga delar på att huvudansvaret för kvalitén (se kapitel 6) i skolors vardagsarbete tillerkänns de professionella, och därmed hamnar lärares och skolledares egna och självständiga handlingar i fokus som avgörande drivkrafter för enskilda skolors kvalitativa utveckling. Uttryckt på annat sätt förutsätter decentraliseringslinjen en aktiv och kontinuerlig professionell frirumsanvändning; inom styrdokumentens ramar är de professionellas idéer, initiativ och kreativitet nyckelfaktorer för att skapa och vidmakthålla goda lärandemiljöer. I marknadsstrategin är det inte primärt lärares och skolledares professionella autonomi som med nödvändighet hamnar i centrum. De huvudsakliga drivkrafterna i förändringsprocessen är snarare hur skolor lyckas med att konkurrera med varandra för att överleva. Villkoret för detta är att föräldrar/elever med skolpengen som medel väljer önskvärd skola. Fortsatt god elevtillströmning förutsätter att skolans "kunder" är nöjda, och kvalitet och utveckling blir därmed en fråga om kundnöjdhet som inte med nödvändighet förutsätter att de professionella gör något annat med frirummet än det man alltid gjort. Det kan tvärtom vara så att ju mer vardagsarbetet styrs av traditionens makt, och ju mindre av de professionellas strävanden att ständigt utveckla och förbättra lärmiljöer, desto nöjdare kunder. De huvudsakliga indikatorerna på kvalitet blir här en fråga om skolans förmåga att locka till sig elever, och det finns inget linjärt samband mellan detta och ett gott professionellt autonomt yrkesutövande.

Decentraliseringslinjen vilar alltså på premissen att de professionella utgör motorer i skolans utveckling, medan marknadslinjen bygger på föreställningen att ett konkurrensutsatt skolsystem, med valfrihet som institutionell hörnpelare, leder till en kvalitativt högstående skolverksamhet.

## 4 Frirum, marknad och decentralisering

### Inledning

I detta kapitel fortsätter vi att behandla statliga, samhälleliga och allmänt institutionella fenomen som styrde, påverkade och reglade skolors professionella frirum under 1990-talet. Inledningsvis tas Lpo 94 och Lpf 94 upp och vi berör även några förarbeten till dessa läroplaner. Därefter diskuteras decentraliseringslinjen som kommunaliseringsreformen officiellt sett vilade på. I anslutning till den borgerliga koalitionsregeringens tillträde 1991 kom emellertid decentraliseringslinjen att skolpolitiskt utmanas av marknadslinjen. Detta förhållningssätt kan även skönjas i de  *kvalitetsperspektiv* som växte sig starka även inom skolans område i slutet av 1990-talet och som vi återkommer till i kapitel 6.

### Läroplanskommitténs betänkande, SOU 1992:94

Den socialdemokratiska regeringen tillsatte våren 1991 en läroplanskommitté som vilade på riksdagsbeslutet om anslagspropositionen 1990. Efter den borgerliga regeringens tillträde i oktober 1991 förändrades emellertid såväl kommittédirektiv (jfr Beatrice Asks utsagor i föregående kapitel) som kommitténs personsammansättning. En väsentlig anledning till förändringarna av direktiven var att frågan om förskolans läroplan togs bort från kommitténs uppdrag. Läroplanskommittén presenterade 1992 slutbetänkandet, *Skola för bildning* (SOU 1992:94). Betänkandet är påtagligt principiellt till sin karaktär, och detta gäller inte minst i fråga om resonemangen som förs i anslutning till kunskapsbildning och skolans kunskaps- och bildningsuppdrag. Vidare vilar betänkandets innehåll tungt mot decentraliseringslinjen så som den var framställd i

ansvarspropositionen. Detta kommer bl.a. till uttryck i följande skrivning som direkt och oförblommerat knyter an till frågan om skolans professionella frirum (här omdöpt till *friutrymme*):

En väsentlig punkt vid utformningen av läroplaner och kursplaner är att de skall lämna ett så stort *friutrymme* som möjligt åt det lokala fältet för en professionell utveckling av skolan utan att den nationella likvärdigheten äventyras. I den lokala arbetsplanen som skall utarbetas på varje skola uttrycks hur lärare, skolledare och elever omformar de nationella målen från läroplan och kursplan till verksamhetsmål och undervisningsmål på den egna skolan. Den lokala arbetsplanen uttrycker på det sättet kärnan i verksamhetens innehåll och utformning. (SOU 1992:94, s. 128, kurs. gjord här)

Av den borgerliga koalitionsregeringens marknadslinje – som tas upp nedan – kan få eller inga spår skönjas i läroplanskommitténs betänkande. Tvärtom tenderar innehållet vila på grundvalar som med referens till Weber (se kapitel 1) kan uttryckas som i huvudsak värderationella. Det sistnämnda kommer speciellt till uttryck i skrivningarna om bildning som i betänkandet lyfts fram på ett sätt som påminner om hur begreppet *fostran* behandlades i Lgr 62, *utveckling* i Lgr 69,<sup>1</sup> och *fostran* igen i Lgr 80. Mot denna följer nedan några ytterligare ord om hur bildningsbegreppet skrivs fram i SOU 1992:94.

### Exkurs: Bildningsbegreppets renässans i svensk skolpolitik?

I en av läroplansbetänkandets bilagor för Broady ett resonemang om bildningsbegreppet, som i förkortad version även tas upp i huvudbetänkandet. Han pekar på att bildning i dess klassiska bemärkelse inte handlade om ett föreskrivet kunskapsstoff: "Bildning är något människor gör med sig själv, ett aktivt företag, utbildandet av förmågor och omdöme som gör friheten möjlig" (SOU 1992:94, s. 348).

Att finna en entydig definition på begreppet bildning är knappast möjligt eftersom det formas i spännvidden mellan bildning som en helt fri och öppen process och bildning i vissa förutbestämda banor. Vidare handlar bildning om något som är privilegierat för samhällets övre skikt eller om folkbildning för alla. Broady väljer emellertid att knyta an till bildning i klassisk nyhumanistisk mening med dess betoning på personlighetsutveckling, eller "förfining av

---

<sup>1</sup> Jfr brevet från Olof Palme som citerades i kapitel 2.

själsgåvor”, och han pläderar för en återupplivning av detta synsätt inom det allmänna skolväsendet. Han menar att svensk skola under en följd av år dominerats av ett instrumentellt utbildningsperspektiv som trängt undan klassiska bildningsideal. Broady kritiserar Deweys progressivism som med tonvikt på individualiserad psykologi och målrationalism format efterkrigstidens pedagogik och statliga utbildningspolitik. Mot denna inriktning ställer han nyhumanistisk bildning med betoning på individens inre utveckling. Han menar att i det nyhumanistiska bildningsidealet ligger en emancipatorisk tanke såväl på ett personlighetsutvecklande som samhällligt plan. Detta öppnar för att bildning kan betraktas som ett statligt maktmedel i samhället, men också som ett samhällligt maktmedel gentemot staten.

### Lpo 94/Lpf 94

Läroplanskommitténs arbete utmynnade i läroplanerna Lpo 94 och Lpf 94 som i jämförelse med sina närmaste föregångare, Lgr 80 och Lgy 70, i sidor räknade är kortfattade, men i väsentliga avseenden inbördes identiska i fråga om innehåll och utformning. Texten i läroplanerna är disponerade under rubrikerna *Skolans värdegrund* och *uppdrag* och *Mål och riktlinjer*. Under den förstnämnda rubriken återfinns följande på sin tid kontroversiella formulering:

I överensstämmelse med den etik som förvaltats av kristen tradition och västerländsk humanism sker detta genom individens fostran till rättskänsla, generositet, tolerans och ansvarstagande. (Lpo och Lpf 94, s. 3)

Värt att notera är att skrivningen följs av uppmaningen att: ”Undervisningen i skolan skall vara icke-konfessionell” (a.a.). Tilläggas kan att den på sin tid kontroversiella läroplansformuleringen om *kristen etik och västerländsk humanism* tidigare hade utretts och problematiseras ingående av Anders Piltz i en särskild text som var bilagd till läroplanskommitténs slutbetänkande.



### Likvärdigheten i Lpo och Lpf 94 i jämförelse med Lgr 80

En ytterligare skrivning som lyfts fram under den inledande huvudrubriken i de båda läroplanerna, och som är av principiellt intresse i förhållande till frågan om professionell frirumsanvändning, är denna:

Normerna för likvärdigheten anges genom de nationella målen. En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen skall utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser skall fördelas lika. Hänsyn skall tas till elevernas olika förutsättningar och behov. Det finns också olika vägar att nå målet. Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Därför kan undervisningen aldrig utformas lika för alla. (Lpo 94 och Lpf 94, s. 4)

Begreppet likvärdighet är alltså centralt i läroplanerna Lpo/ Lpf 94. Som togs upp i kapitel 1 uttrycktes principerna bakom likvärdighet i 1980 års läroplan för grundskolan (Lgr 80) bl.a. så att elever i grundskolan ska *ha tillgång till lika utbildning* oavsett geografiska, sociala och ekonomiska förhållanden. Vidare bör enligt Lgr 80 den kommunala skolstyrelsen *verka för att klasser och arbetsenheter har en så bred social sammansättning av elever som möjligt* och läroplanen föreskrev även att skolans verksamhet ska planeras så att en *anpassning är möjlig att uppnå till varje elevs individuella förutsättningar* (Lgr 80, s. 14). I Lpo 94 sägs bl.a. följande om likvärdig utbildning:

Undervisningen skall anpassas till varje elevs förutsättningar och behov ... Normerna för likvärdigheten anges genom de riksgiltiga målen. En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen skall utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser skall fördelas lika. Hänsyn skall tas till elevernas olika förutsättningar och behov. Det finns också olika vägar att nå målen. Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Därför kan undervisningen aldrig göras lika för alla ... Skolan har ett ansvar för att motverka traditionella könsmonster. (Lpo 94, s. 6. En i sak likalydande skrivning återfinns i Lpf 94 s. 24)

Såvitt kan bedömas vilar ”... *ha tillgång till lika utbildning* ...” i Lgr 80 på ett likvärdighetsperspektiv som kan uttryckas som en strävan till att skolan erbjuder eleverna *lika möjligheter*. Som framgått kvarstår i sak denna punkt i Lpo/Lpf 94. Ordalydelsen i Lgr 80 ”... *skolstyrelsen verka för att klasser och arbetsenheter har en så bred social sammansättning av elever...*” handlar om skolans roll att utjämna sociala skillnader, men några motsvarande formuleringar till

denna återfinns inte i Lpo/Lpf 94. Formuleringarna om jämlikhet som står att finna i 1994 års läroplaner handlar snarare om att verka för jämställdhet mellan könen. Den tredje ovan återgivna meningens av Lgr 80, ”... *anpassning till varje elevs individuella förutsättningar...*”, fäster uppmärksamheten på individuell elevutveckling snarare än på en kollektiv jämlikhet.

## Strävansmål, uppnåendemål och tim- och kursplaner

I avsnitten om mål och riktlinjer i Lpo och Lpf 94 görs en uppdelning mellan *mål att uppnå*, *mål att sträva efter* samt *allmänna riktlinjer*. Kategoriseringen var på sin tid omdiskuterad och är inte helt tydlig. Mål att uppnå synes vara liktydigt med resultatmål medan mål att sträva efter kan liknas vid processmål. Riktlinjer synes närmast stå för de pedagogiska grundprinciper som på ett generellt plan ska ligga i botten för och därmed genomsyra det vardagliga skolarbetet.

Allmänt sett är målen – oavsett om de är uppnåendemål eller strävansmål – uttryckta i allmänna och vaga ordalag. För att de ska kunna fungera som utvärderingsbara mål för skolans vardagsarbete förutsattes därför att skolpersonal skulle ägna sig åt ett måltolkningsarbete. Om vi tar Lpo och Lpf 94 ad notam kan frågan ställas om det någonsin i svensk skolhistoria förekommit läroplaner (eller motsvarande styrdokument) som formellt sett erbjöd de professionella ett så omfattande frirum för egna och självständiga handlingar som det här är fråga om. Denna slutsats gällde också för tim- och kursplaner; även om dessa dokument satte gränser för frirummet var de genomgående öppna och formulerade. För grundskolans del kom – efter förslag från läroplanskommittén – timplanen att konstrueras så att de tidigare stadiindelade timplanerna ersattes av en mer flexibel plan som de skolkommunala styrelserna gavs möjlighet att påverka. En ytterligare nyhet i grundskolans timplan av frirumsintresse var att ett reglerat tidsutrymme var upptaget för såväl elevers som den enskilda skolans egna val av skolaktiviteter (”elevers val” respektive ”skolans val”).

## Marknadslinjen utmanar decentraliseringslinjen

Lindensjö & Lundgren (2000) pekar på två principiella vägar för skolans statliga styrning; *marknadslinjen* och *decentraliseringslinjen*. I föregående kapitel konkluderades på grundval av de redovisade intervjuerna 1991 att den avgående skolministern Göran Persson argumenterade för decentraliseringslinjen, medan den tillträdande skolministern Beatrice Ask var anhängare av marknadslinjen. Utan att spekulera i orsakssamband kan noteras att förändringen i riktning mot en ökad grad av marknadsorientering gick enligt utsagorna från Ask hand i hand med att en marknadsorienterad strategi för styrning av offentlig verksamhet, benämnd *New Public Management* (NPM), började etablera sig under denna tidsperiod. Låt oss innan vi går vidare säga några ytterligare ord om denna i sammanhanget väsentliga styrstrategi.

### Exkurs: New Public Management

Allmänt uttryckt stod (och står av allt att döma även i dagsläget) NPM för ett synsätt som utgår från antagandet att en mer utpräglad marknadsinfluerad och kundorienterad styrning av offentlig verksamhet leder till produktionsvinster, kostnadseffektivitet och måluppfyllelse. Med referens till auktoritativ forskning inom området sammanfattas några bärande hörnstenar i NPM-filosofin i utredningen *Regeringen styr riket – ett styrsystem växer fram* (SOU 2007:75) så här:

- En förskjutning av fokus från administrativa system, resurser och processer till prestationer och effekter.
- Betydelsen av att kunna kvantifiera resultat, särskilt i form av prestationsmätningar och system för dessa.
- Inrättandet av specialiserade och fristående utförarorganisationer.
- Kontrakt och kontraktliknande relationer mellan olika nivåer av uppdragsgivare och utförare i stället för traditionella hierarkiska relationer.
- Ökad användning av marknadsliknande mekanismer i olika former av serviceproduktion. Betonandet av kvalitet samt konsument- och brukarintressen.

- Brytandet av skarpa gränser mellan offentlig, privat och frivilligsektor (s. 93–94).

Även Nyttell (2006) pekar på att NPM grundas på ett kontraktsförfarande mellan beställare och utförare med civilrättsliga snarare än offentligrättsliga förtecken, och att NPM bygger på att kunderna – eller brukarna – löser in sina skattefinansierade ”checkar” i valfri konkurrensutsatt tjänsteproducerande verksamhet.

NPM fick fotfäste även i svensk offentlig verksamhet med följd att kundorientering och produktivitet lyftes fram som effektivitets-kriterier för skolor och annan offentlig verksamhet. Valfrihet var nyckelordet i sammanhanget, och en valfrihet värd namnet förutsatte konkurrens mellan och inom kommunala och fristående skolor. Som vi återkommer till nedan uttryckte Beatrice Ask (i egenskap av föredragande statsråd) i propositionen 1991/92:95 marknadslinjen som ”... en stimulerande tävlan mellan skolor, med olika inriktning och olika ägandeformer /som/ kan bidra till att höja kvaliteten inom hela skolväsendet” (s. 9).

### Valfrihet och fristående skolor

Den logik som föll ut ur marknadslinjen fick full genomslagskraft i och med 1991 års riksdagsval och regeringsskifte. Marknadslogiken byggde, som Beatrice Ask tog upp i intervjun i föregående kapitel, på en åtskillnad mellan staten som *beställare* och kommuner och andra fristående huvudmän som *utförare*. Enligt denna marknadslogik sker skolutveckling till följd av att fristående och kommunala skolor konkurrerar inbördes och med varandra, om elevflödet. Som utvecklas nedan gäller det alltså för kommunala och fristående skolor att med god marknadsföring attrahera elever. För att denna konkurrens ska fungera på lika villkor förses eleverna med skattefinansierade imaginära checker eller kuponger – den s.k. skolpengen – som elever (eller indirekt elevernas föräldrar) efter eget val löser in i den valda skolan. Följden av detta är att ”bra” respektive ”dåliga” skolor definieras på grundval av hur framgångsrika enskilda skolor är att locka till sig elever och få dem att stanna kvar; tillgång och efterfrågan blir här liksom i annan marknadsstyrd verksamhet de väsentliga ledorden. I intervjun som återgavs i föregående kapitel uttrycker Beatrice Ask denna marknadslogik så här: ”Om ingen elev önskar gå i skolan i A-berga, utan många söker sig

till B-berga, finns det självfallet inget egenvärde med att bibehålla skolan i A-berga.”

Statens uppgift enligt marknadslogiken är emellertid inte bara att med tydliga målskrivningar formulera beställningar till kommunerna, utan också att kontrollera att leverans sker i enlighet med avtalad beställning. Detta förutsätter en utbyggd statlig tillsynsverksamhet som enligt Beatrice Ask med fördel kan genomföras av skolinspektörer som inte stannar vid någon kommungräns, utan snarare är närvarande i klassrummen. Eftersom kommunerna inte tillerkänns någon egentlig makt över kärninnehållet i de statliga beställningarna (som alltså kommer till uttryck i de övergripande målformuleringarna) framstår kommunala skolplaner och lokala arbetsplaner i sammanhanget som överflödiga.

För att ytterligare belysa konsekvenserna av det marknadslogiska förhållningssättet ska vi här ta upp två dokument som framstår som banbrytande kontinuitetsbrott i svensk skolpolitik, nämligen propositionerna 1991/92:95 och 1992/93:230. Den förstnämnda låg till grund för den s.k. skolpengen, medan den andra öppnade för det fria skolvalet.

### **Regeringens proposition 1991/92:95**

Innehållet i propositionen (daterad den 22 mars 1992) svarar i sak mot vad Beatrice Ask gav uttryck för i intervjun som återgavs i kapitel 3. Propositionen är kortfattad (20 sidor) och föregicks såvitt känt inte av något mer omfattande utredningsarbete. Icke desto mindre markerar propositionen ett principiellt sett väsentligt brott i svensk skolpolitik såtillvida att fristående skolor (som i propositionen handlar om grundskolor) ges i princip samma ställning, status och ekonomiska förutsättningar som skolor inom det offentliga kommunala skolväsendet. En skillnad mot kommunala skolor är emellertid att förutsättningen för att fristående skolor ska kunna bedriva statsbidragsberättigad verksamhet är att de, efter ansökan till och prövning av Skolverket, erhållit verksamhetstillstånd. I och med ett sådant godkännande inordnas en friskola på samma premisser som andra såväl kommunala som godkända fristående skolor i Skolverkets uppföljnings- utvärderings- och tillsynsverksamhet. Det sistnämnda medför att verket även tillerkänns rätten att på förekommen anledning återkalla tillståndet. Någon motsvarande sanktionsrätt för kommunala skolor har emellertid inte Skolverket.

Föredragande statsråd, skolminister Beatrice Ask, hänvisar i propositionstextens inledning till ett förslag från riksdagens utbildningsutskott om att skolpliktiga elever, oberoende av om de går i kommunala eller fristående skolor, ska räknas in i kommunens (då gällande) sektorsbidrag för skolan. Ask tillstyrker detta förslag, som i allt väsentligt gav offentliga och fristående skolor samma förutsättningar att bedriva skolpliktsreglerad verksamhet grundat på principen om *valfrihet*: ”Målet är att åstadkomma största möjliga frihet för barn och föräldrar att välja skola” (s. 8). (Val)friheten innefattar valmöjligheter inom det kommunala skolväsendet, mellan olika fristående skolor och även mellan kommunala och fristående skolor. Om valen ska kunna ske på likvärdiga villkor förutsätts att alla skolor verkar under samma ekonomiska och andra regelverk. Skolministern understryker dock att likvärdiga villkor inte är detsamma som lika villkor: ”Likvärdig behandling mellan offentliga och fristående skolor syftar ... till att låta skolans åtagande avgöra omfattningen av de offentliga bidragen” (s. 8). Konkret föreslås att den godkända fristående skolan av kommunens sektorsbidrag tilldelas ett belopp per elev som motsvarar genomsnittsbeloppet i de kommunala skolorna under det närmast föregående läsåret. Men eftersom kommunens elevåtaganden är mer omfattande än de som läggs på en friskolas huvudman, har dock kommunen rätt att minska beloppet med maximalt 15 procent. I och med denna finansiella nyordning är i praktiken principen om *skolpeng* införd som ett marknadsorienterat styrmedel i och av svensk skola.

Statsrådet argumenterar för att föräldrars och elevers rätt till eget och fritt skolval är väsentlig i ett fritt samhälle och att detta dessutom svarar mot internationella konventioner som Sverige anslutit sig till. Hon motiverar vidare reformen med att kompletteringen av det offentliga skolväsendet med fristående skolor öppnar för en *vitalisering* av skolsystemet i sin helhet. Med detta åsyftas bl.a. att valfriheten utgör en grogrund för högre grad av föräldra-engagemang och lyhördhet för elevers och föräldrars önskemål. Mångfald och profilering, t.ex. i form av varierande pedagogiska inriktningar, banar väg för variation och flexibilitet och motverkar uniformitet. ”Jag tror ...” anför föredraganden ”... på en stimulerande tävlan mellan olika skolor, med olika inriktning och olika ägandeformer, som i sin tur kan bidra till att höja kvaliteten i hela skolväsendet” och fortsätter:

För ökad mångfald på skolans område gör också att flera intresseinriktningar kan tillgodoses. Skolan kommer att utvecklas längs skilda linjer, vilka sammantaget ger en större utvecklingsmässig bredd såväl i olika ämnen som beträffande pedagogiska metoder. (s. 9)

Statsrådet hävdar också att en ökad valfrihet öppnar för en högre grad av kostnadseffektivitet. Konkurrens ger förutsättningar även för att administrativa arbetsmetoder i vid bemärkelse kan prövas, spridas och bana väg för en effektivare resursanvändning.

I propositionstexten pekar fördraganden även på möjligheterna till profilering av det kommunala skolväsendet, t.ex. i form av att enskilda skolor specialiserar sig på vissa ämnen eller pedagogiska profiler. Hon understryker att om konkurrensen mellan och inom kommunala och fristående skolor ska fungera, förutsätts att elevernas föräldrar är välinformerade om olika valalternativ och vad dessa innebär; "... kommunernas information till elever och föräldrar /ska ge/ en allsidig och så fullständig bild som möjligt av de olika utbildningsalternativ som står till buds" (s. 10).

### Regeringens proposition 1992/93:230

Det andra steget i den dåvarande borgerliga regeringens valfrihetsoffensiv inom skolans område presenterades i propositionen 1992/93:230 som offentliggjordes ungefär ett år efter att den ovan refererade prop. 1991/92:95 presenterades. Den nya valfrihetspropositionen föregicks av ett beredningsarbete som utfördes av en intern arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet. Gruppens rapport publicerades i Ds 1992:115 som även blev föremål för remissbehandling. Arbetsgruppen förde fram en rad förslag som bottnade i huvudförslaget att vilken skola elever går i ska i princip grundas på elevers (och deras föräldrars) fria skolval. Men, framhålls det vidare, görs inget sådant aktivt val ska närhetsprincipen gälla. Enligt propositionstexten var remissinstansernas uppslutning kring detta förslag närmast total.

Föredragande statsråd tillstyrker arbetsgruppens förslag som i allt väsentligt är en logisk konsekvens av innehållet i propositionen 1991/92:95. Men förslaget innebär också en vidgning av kommuners rätt och möjligheter att ta emot elever även från andra kommuner än hemkommunen. Propositionen 1992/93:230 är alltså det

grunddokument som öppnar för den formella regleringen av det *fria skolvalet*.

De principiella argumenten som föredragande statsråd för fram i propositionen 1992/93:230 svarar i allt väsentligt mot vad hon tidigare framfört. Hon pekar på behovet av att lämna ett stelbent skolväsende och öppna för skolors möjligheter till variation och profilering. Vidare argumenterar skolministern för de fristående skolornas betydelse för skolväsendet i stort, och för betydelsen av att elever och föräldrar tillerkänns reella valmöjligheter. Statsrådets tidigare återgivna utsaga om *stimulerande tävlan* i prop. 1991/92:95 uttrycks så här 1992/93:230: ”Det är min övertygelse att en *stimulerande konkurrens* mellan olika skolor, med olika inriktningar och olika ägandeformer, på sikt också kan bidra till högre kvalitet och *produktivitet* inom skolväsendet” (kursivering gjord här). Som också förs fram i prop. 1991/92:95 öppnar reformen inte bara för en tävlan mellan fristående och kommunala skolor, utan också för en konkurrens inom det kommunala skolväsendet. Föredragande ”... ser det ... som viktigt att valfriheten vidgas inom det kommunala skolväsendet. Även inom det kommunala skolväsendet, kan rätten att välja skola i kommunen eller skola i en annan kommun betyda mycket för den enskilde eleven.”

### Slutsatser om marknadslogiken

Som citerats menar föredragande statsråd i propositionerna 1991/92:95 och 1992/93:230 att valfrihetsreformen innebär att skolan kan ”... utvecklas längs skilda linjer, vilka sammantagna ger en större utvecklingsmässig bredd i olika ämnen och i fråga om pedagogiska metoder.” Marknadslogikens huvudsakliga drivkrafter grundas på hur framgångsrika enskilda skolor är i fråga om att i konkurrens med andra skolor rekrytera elever. Det är konkurrens som statsrådet i propositionstexten uttrycker som *stimulerande tävlan* mellan skolor. En process som grundas på dylika incitament bygger som framgått på att föräldrar och elever med skolpengen som medel aktivt väljer den skola där eleven vill gå. God elevtillströmning till enskilda skolor står således och faller med att föräldrar och elever (”kunderna”) är nöjda, och kvalitet och produktivitet kommer därmed att grundas på kriterier som inte nödvändigtvis förutsätter att skolans personal agerar i enlighet med egna professionella normer. Det kan snarare vara så att ju högre grad som skolans renommé är



upphängt på ytliga faktorer som t.ex. ordning och reda, traditionsbundenhet, generös betygssättning (aktuellt när detta skrivs) och tilltalande fysisk miljö, snarare än på skolpersonalens professionalism, desto mer kan den framstå som attraktiv för föräldrar och elever.

### Skolverket och decentraliseringslinjen

Efter det borgerliga regeringsövertagandet 1991 existerade uppenbarligen marknadslinjen och decentraliseringslinjen sida vid sida. Den förra tog sig uttryck i politiska beslut om friskolor, skolpeng och fritt skolval 1992. Ett fullständigt kommunaliserat statsbidrag infördes 1993 (den så kallade påsen med pengarna). Det fria kommunbidraget grundades på ett förslag som den s.k. Kommunalekonomiska kommittén lade fram 1991 (SOU 1991:98).

Sammantaget innebar alltså marknadslinjen att skolan som institution i samhället konkurrensutsattes med skolpengen som aktivt styrmedel. Som framgår av intervjun med Beatrice Ask ackompanjerades besluten om en marknadsorienterad och konkurrensutsatt skola av en välvillig inställning till att kommuner organiserade sitt skolväsende i enlighet med beställar-utförarmodeller i enlighet med principer hämtade från New Public Managementfilosofin.

Om vi granskar Skolverkets uppbyggnad och verksamhetsinriktning under första halvan av 1990-talet (Skolverket startade sin verksamhet den 1 juli 1991), tonar verkets tillkomst och organisering fram som en direkt konsekvens av decentraliseringslinjen så som denna hade framställts i framförallt ansvarspropositionen. Haldén (1997) uttrycker detta så här:

... reformstrategin ... handlar om en sorts allians mellan den politiska ledningen och den blivande administrativa ledningen för det nya verket. Ett flertal av de experter och sakkunniga som deltog i skolprojektet och som alltså delade skolministerns problembild av den dåvarande förvaltningen och hans syn på hur lösningen borde gestaltas kom sedan att ingå i ledningen av det nya Skolverket. Det nya verket fick alltså en ledning som varit involverad i förändringsprocessen från start och kunnat påverka dess innehåll vilket medförde att man var mycket positiv till det nya styrsystemet och hade hög tilltro till det. (a.a., s. 9)

Haldén (a.a.) skriver vidare att Skolverket eftersträvade att framstå som närmast en antites till Skolöverstyrelsen (SÖ) "... som i slutet av 1980-talet ... utpekades som syndabock och mer eller mindre

oförtjänt fick bära skulden för skolans alla misslyckanden” (s. 6). Inom ramen för det nya styrsystemet, byggdes alltså Skolverket upp som en reaktion mot Skolöverstyrelsen i allmänhet och mot SÖ:s regelstyrda myndighetsuppdrag i synnerhet. SÖ ansågs bl.a. ha misslyckats med att skapa en stödverksamhet grundat på utvärdering, uppföljning och skolutveckling trots att man haft detta uppdrag under ett 20-tal år (a.a., 1997). Skolverkets avståndstagande mot SÖ som myndighetsförebild var så explicit markerat att verket placerades fysiskt i andra lokaler än de där SÖ hade varit inrymda.

Enligt Skolverkets självbild såg man sig som en kunskapsorganisation med starka och nära kopplingar till forskning och akademiska forskningsinstitutioner. Uppdraget handlade om utvärdering, uppföljning och stöd till skolutveckling snarare än att agera som en kontrollerande tillsynsmyndighet. Verket hade även ett tillsynsuppdrag men det var – åtminstone initialt – nedtonat. Skolverkets verksamhetsidé vilade på att man skulle vara en kunskapsorganisation präglad av integritet, kvalitet och professionalism. Denna paroll stod för att Skolverkets uppdrag var att samla in, sammanställa och analysera data om svensk skola, informera statsmakterna om skolans nationella tillstånd och ge underlag för beslut om nationell skolutveckling. Vidare hade verket uppdraget att samla in relevanta data, som i sammanställd form var tänkta att fungera som kvalificerade underlag för skolhuvudmän och skolor för att planera, genomföra och följa upp kommunal och lokal skolutveckling. I Skolverkets verksamhetsidé ingick även att bevaka enskilda elevers rätt till en likvärdig utbildning (källa: Haldén, 1997, s. 16).

Skolverkets uppdrag och operativa uppgifter hade alltså att göra med att man skulle fungera som en informationscentral där såväl egna som kommunala utvärderingsdata samlades in, tolkades, värderades och återkopplades till såväl statsmakterna som kommunerna.

Väsentliga verktyg i den kommunala och lokala skolutvecklingen var den kommunala skolplanen och den lokala arbetsplanen. För att markera den kommunala och professionella autonomi, och att Skolverket (i motsats till Skolöverstyrelsen) inte var en tillsynsmyndighet i gängse mening, formades under verkets första verksamhetsår den vägledande principen för verkets fältorganisation att man skulle *göra halt vid kommungränsen*. Skolverkets självbild var kort sagt att verket ”... och kommunerna ska betraktas som två likställda parter på utbildningssektorns område.” (Quennerstedt, 2006, s. 58.)

Decentraliseringslogiken som låg till grund för bl.a. Skolverkets verksamhet bottnade i 1970-talets första trevande decentraliseringssträvanden som framför allt SSK-utredningen och SIA:s samlade reformpaket förde till togs. Denna inriktning utvecklades av Du Rietz, Lundgren & Wennås (1987) vars rapport låg till grund för andra utredningar vilka i sin tur resulterade i ett antal propositioner och riksdagsbeslut. Som decentraliseringslinjens höjdpunkt framställs ofta ansvarspropositionen som togs upp i föregående kapitel. Det var således ett omfattande utrednings- och beredningsarbete som låg till grund för den logik som kom i kölvattnet av decentraliseringslinjen.

### Decentraliseringslogikens hörnstenar

Decentraliseringslogiken som låg till grund för det ”unga” Skolverkets tillkomst och verksamhet vilar – som Göran Persson framhöll i intervjun – alltså inte på marknadslogiska principer. Utgångspunkten var snarare att staten skulle styra genom tydliga uppdrags- och målformuleringar som bottnade i principen om likvärdighet (men inte enhetlighet), och att kommuner tog ansvaret för att skolor genomförde en verksamhet som vilade på de statliga målen.

Decentraliseringen var således tänkt att ge kommunerna vida ramar för implementeringsarbetets innehåll och arbetsformer, dvs. att staten ger kommunerna ett utpräglat såväl kommunpolitiskt som professionellt frirum för att själva avgöra hur genomförandet operativt ska gå till. Det friare – och sedermera helt fria – resursfördelningssystemet, obligatoriska kommunala skolplaner och lokala arbetsplaner var instrument som markerade kommunernas relativa autonomi härvidlag. För att detta system skulle kunna fungera krävdes enligt decentraliseringslogiken ett kontinuerligt pågående informationsflöde, och här kom alltså Skolverket in i bilden som en i dubbel bemärkelse nödvändig central informations- och återkopplingscentral. Men decentraliseringslogiken byggde också på att kommunerna på ett självständigt och samtidigt kvalificerat sätt klarade av, och hade kompetens för, att använda sig av det tillgängliga frirummet. En förutsättning för detta var att kommunerna markerade sig som *en egen part* (jfr Quennerstedt, 2006) i utbildningspolitiken. I denna position krävdes enligt decentraliseringslinjens logik att kommunerna byggde upp kvalificerade informations-

centraler som, med stöd av egna kontinuerligt pågående utvärderings- och uppföljningsarbeten, kunde agera i samverkan med Skolverkets nationella utvärderings- och uppföljningsarbete. En skrivning i Lpo 94 som ger stöd åt decentraliseringslinjen lyder som följer: ”Den dagliga pedagogiska ledningen av skolan och lärarnas professionella ansvar är förutsättningar för att skolan utvecklas kvalitativt. Detta kräver att undervisningsmålen ständigt prövas, resultaten följs upp och utvärderas och att nya metoder prövas och utvecklas.” (Lpo 94 s. 6. I Lpf 94 förekommer en skrivning med ett i sak likartat innehåll.)

## Decentraliseringslinjen ifrågasätts

Quennerstedt skriver att den nya fördelningen av ansvar mellan statsmakterna, Skolverket och kommunerna som skisserades i ansvarspropositionen inte fungerade enligt intentionerna. Överlag genomförde inte kommunerna egna utvärderingar i enlighet med intentionerna med det nya styrsystemet, och skolplanerna kopplades varken till budget eller fungerade som reella styrinstrument för den kommunala skolverksamheten (jfr Sundh m.fl., 2003 som refereras i slutet av kapitel 5). Dessa problem kan ses i ljuset av förändrade omvärldsförändringar som direkt och indirekt hamnade på Skolverkets bord. Till dessa hörde nya bestämmelser som medgav en friare organisering av kommunala nämndorganisationer, den nya gymnasiereformen som bl.a. innebar att alla tidigare tvååriga linjer blev treåriga, ett nytt betygssystem samt – som togs upp ovan – genomförandet av de nya läroplanerna och friskole-reformen. Det sistnämnda fick den direkta konsekvensen för Skolverket att man överhopades av ansökningar om att få starta fristående skolor. Trycket från omvärlden, men också extern kritik mot verkets verksamhetsinriktning, öppnade för att Skolverkets organisation kom att förändras i flera avseenden under 1990-talets första hälft.

En omorganisation genomfördes redan ett år efter starten som var föranledd av det ökande antalet ansökningar om att få starta fristående skolor (Haldén, 1997). År 1994 genomfördes ytterligare en omorganisation som framför allt påverkade verkets fältorganisation. Den tidigare organisationen med ensamarbetande och geografiskt utspridda undervisningsråd sammanfördes då till ett antal

sammanhållna enheter som var specialiserade på olika verksamhetsområden.

Quennerstedt (2006) pekar på att Skolverkets verksamhetsidé hade svårigheter att vinna samhällelig legitimitet för sin strävan att framstå som en kunskapsorganisation. I en utvärdering genomförd av ekonomerna Jacobsson & Sahlin (1995) påtalades att Skolverkets verksamhetsidé inte svarade mot väsentliga delar av omvärldens förväntningar på hur en myndighet som Skolverket kan och ska agera. Forskarna pekar på att verket synes eftersträva en verksamhetsinriktning som är mer knuten till akademisk forskning och kunskapsinhämtning än till statliga förvaltare av skolpolitik. Haldén sammanfattar detta så här:

... den kritik som riktas mot Skolverket ... handlar om avvägningen mellan ... rollerna som myndighet och kunskapsorganisation, ett slags dubbelrollens dilemma. Kritiken fokuserar på avvägningen och missnöjet riktas mot en underbetoning eller t o m negligierande av den traditionella myndighetsrollen. Revisorerna efterlyser mer och systematiskt tillsyn, dvs kontroll av huruvida skolor och kommuner lever upp till nationella målen i form av likvärdig utbildning. Kommunernas kritik handlar även den om tillsynsfunktionen medan fokus snarare ligger på en nyttoaspekt. Kommunerna vill få kunskap av undervisningsråden som de själva inte besitter och väljer att betrakta undervisningsråden ... som en sorts extra konsulter. (s. 18–19)

Sammantaget är alltså intrycket att Skolverket i mitten av 1990-talet befann sig i ett korstryck av krav och förväntningar. Revisorerna ställde krav på verkets myndighetsutövande uppgifter, dvs. en verksamhet som inte förefaller alltför väsensskild från den som på sin tid det nedvärderade SÖ fullgjorde. Kommunerna hade uppenbarligen inte förstått eller accepterat sina roller som självständiga huvudmän med egen utvärderings- och uppföljningsverksamhet.

På ett övergripande skolideologiskt plan kan ett spänningsförhållande skönjas mellan decentraliseringslogiken som Skolverket företrädde och den marknadsorienterade skolpolitik som utvecklades under åren 1991–94. Spänningsförhållandet framgår av intervjuerna med Göran Persson och Beatrice Ask som togs upp i föregående kapitel. En konsekvens av den förändrade skolpolitiken i marknadslogisk riktning var det faktum att Skolverket redan under sitt andra verksamhetsår nödgades anpassa sin organisation som en följd av det ökande antalet ansökningar om fristående skolor som verket hade att behandla (Haldén, 1997).

## Skolkommittén driver decentraliseringslinjen

Den skolpolitiska och centralt skoladministrativa situationen i mitten av 1990-talet, när socialdemokraterna återkom i regeringsställning, var alltså den att en skolpolitik grundad på marknadsliberal logik hade fått genomslag i skolsamhället. Ideologiskt befann sig denna politik i ett spänningsförhållande till den decentraliseringslinje som bottnade i utredningsarbetet som påbörjades redan i mitten av 1980-talet, och fick sin kulmen i och med att ansvarspropositionen antogs av riksdagen 1990. Skolverkets tillkomst och verksamhet under större delen av 1990-talet grundades alltså på decentraliseringslogiken medan skolpolitiken under åren 1991–94 var påtagligt influerad av marknadslogiken.

Men i och med att den nya regeringen, som företräddes av skolministern Ylva Johansson, tillsätter en ny skolkommitté 1995, under sin statssekreterares ordförandeskap, öppnas för att reaktivera decentraliseringslinjen som skolsamhällets dominerande drivkraft. Mot denna bakgrund granskas nedan resultatet av denna kommittés arbete så som det kom att framställas i slutbetänkandet SOU 1996:22.

### Skolkommitténs direktiv

Vid regeringssammanträdet den 9 mars 1995 beslutade den socialdemokratiska regeringen, som återtagit regeringsmakten 1994, att tillsätta en kommitté för att "... belysa det *inre arbetet* i det *offentliga skolväsendet* för barn och ungdom och föreslå åtgärder för att stimulera den pedagogiska utvecklingen" (Dir 1995:19, s. 228 i SOU 1996:22, kursiveringar gjorda här). Kommitténs fokus var alltså, liksom SIA-utredningen två decennier tidigare, riktad mot skolans inre arbete men också på det offentliga skolväsendet. Det är den professionsorienterade decentraliseringslinjen som med eftertryck tonar fram som kommittédirektivens stomme. Statens intresse för skolans inre arbete i en decentraliserad struktur motiveras enligt direktiven av att statliga uppnåendemål och professionella processmål är så sammanflätade i varandra att det är problematiskt att skilja dem åt. Implicit kommer här frirumsproblematiken in i bilden, och en skrivning som direkt uppmärksammar frirumsanvändning är denna:

Rektorn, lärarna och annan personal i varje skola skall själva utforma mål för undervisningen och forma arbetet med eleverna. Det betyder att man lokalt måste tolka de nationella målen och välja innehåll, arbetssätt osv. Det är fråga om deltagande målstyrning. (s. 229 i SOU 1996:22)

I direktiven görs en översiktlig omvärldsanalys där det pekas på samhällets kontinuerliga förändringar till följd av förändrade sociala relationer mellan växande och vuxna, informationstekniska innovationer, ett framväxande tjänsteproducerande samhälle, globala miljöproblem etc. Konsekvensen av detta är enligt direktiven att skolan inte längre har "... en självklar auktoritet i förhållande till elever och föräldrar och inte något monopol på kunskapsförmedlingen i samhället. Läraren kan inte luta sig mot skolans institutionella auktoritet och yrkets traditioner, utan måste i mycket större utsträckning verka med den egna personligheten som insats. Det har lett till att läraren har kommit eleverna närmare... Samtidigt upplever många hur lärarens utsatthet och sårbarhet ökat" (a.a., s. 231).

I kommittédirektiven trycks vidare på att skolans arbete måste vara lustfyllt för eleverna och detta förutsätter bl.a. ämnesövergripande, undersökande och elevaktiva arbetsformer. En rutinemässig traditionell katederundervisning beskrivs i detta sammanhang som "problematiske". Det decentraliserade styrsystemet förutsätter snarare "... att personalen i varje skola diskuterar hur skolans arbete ska läggas upp" (a.a. s. 234). Uppdraget till kommittén är mot denna bakgrund att belysa det inre arbetet i skolan betraktat i perspektiven av klass, kön, funktionshinder och etnisk och kulturell tillhörighet, och komma med förbättringsförslag inom dessa områden.

### Skolkommitténs slutbetänkande

Vi ska här försöka ge en grov bild av innehållet i skolkommitténs slutbetänkande, SOU 1997:121, och kan då konstatera att några avtryck som kan hänföras till marknadslogiken knappast förekommer.<sup>2</sup> Snarare ger följande skrivning intrycket av att man tar avstånd från en dylik inriktning: "Rollfördelningen 'tänkare-plane-rare' där uppe och 'utförare' där nere har inte i något skolhistoriskt

---

<sup>2</sup> En sökning i dokumentet på ord som "decentralisering", ofta i kombination med "fritrymme", ger 50 träffar. En sökning på "valfrihet", "fritt skolval" och "skolpeng" ger 0 respektive 1 träff.

skede utgjort incitament för verklig utveckling” (s. 13). Ett annat inslag i det marknadslogiska synsättet på skolan är som framgått att även kommunala skolor genom att *profilera* sig ska locka till sig hugade elever. Inte heller denna tanke faller i god jord i Skolkommitténs slutbetänkande: ”... det ligger inget egenvärde i att olika skolor utvecklar olika profiler. Det viktiga är att man reflekterar över hela läromiljön, inte att man gör sådant som andra skolor inte gör” (s. 46).

Som vi ska visa myllrar texten i slutbetänkandet av positiva resonemang om vad decentraliseringen kan åstadkomma för skolan i allmänhet, och för lärare och skolledare i synnerhet, i fråga om möjligheter för egna och självständiga handlingar.

## Decentraliseringens innebörd och möjligheter

Skolkommittén deklarerar med emfas att man tror på decentraliseringen, men att den förutsätter en lokal dynamisk skolmiljö med aktiv och engagerad personal och fungerande uppföljnings- och utvärderingssystem. Vidare hävdas att decentraliseringen är nödvändig men att det är det lokala sammanhanget som avgör om förändringar kommer att ske eller inte (s. 17). I betänkandet återges några publicerade kritiska tidningsinlägg om skoldecentraliseringens bristfälliga effekter och dessa bemöts med att denna styrform har verkat *under alltför kort tid* (jfr slutdiskussionen i kapitel 10) för att kunna sätta några mer betydande avtryck i skolors vardag. I betänkandet argumenteras med skärpa mot allt som kan tolkas som återfall till regelstyrning. Bland annat hävdas att decentralisering öppnar för att skolans demokratiuppdrag kan ges en ökad emfas och den tidigare regelstyrningen framställs som direkt hinder för utvecklingen av skolans inre demokratiska arbete (s. 27). Vad som sammantaget tonar fram som kärnan i kommitténs tydliga ställningstagande för decentraliseringslogiken kommer till uttryck i följande skrivning:

Idén med decentraliseringen bygger på att det finns ett förtroende för att lärare både kan och vill utveckla skolan. Om det förtroendet inte finns är hela tanken med ett ökat lokalt ansvar poänglös. Det är de som befinner sig närmast den konkreta verksamheten som ska ha mesta möjliga inflytande över hur den utformas. ... grundhållningen i ett decentraliserat system är att alla gör ett bättre jobb om de får tillit och förtroende. Problemet är att samtidigt med att staten ... överlämnar ansvaret till den lokala nivån, så vacklar traditionen i lärares arbete som ett resultat av en mer generell samhällsutveckling. När



traditionen försvagas öppnar det också vägen för en kritik mot skolan och dess personal. Det som tidigare var givet måste nu bli föremål för förhandlingar. Elever lägger sig i. Föräldrar lägger sig i. Politiker lägger sig i. Andra utanför skolan lägger sig i. Denna utveckling ser vi som löftesrik. Den kan på sikt leda till genomgripande förändringar i skolan. (s. 41)

Vidare hävdar kommittén att decentralisering öppnar för en breddning av lärares arbete. Traditionell undervisning kompletteras med gemensamt utvecklings-, utvärderings- och övergripande planeringsarbete som innefattar kommunikation och samverkan över klassrumsgränser med kollegor och annan personal. Det utvidgade arbete medför att lärare – med goda argument och professionellt skolspråk – hävdar skolans och elevers intressen visavi politiker och andra externa intressenter. Decentralisering blir därmed en fråga som också involverar andra skolaktörer som föräldrar, elever, när-samhälle etc.

Men kommittén menar även att decentralisering kan ses i ett vidare samhällligt perspektiv. Man skriver att samhällsutvecklingen har gjort en högre grad av decentralisering nödvändig. Den tidigare styrningen byggde i stor utsträckning på att aktörer på nationell nivå identifierade och fastställde standardlösningar för verksamheten. Ett sådant system är bättre anpassat till ett samhälle och en skola som karaktäriseras av homogenitet och långsam utvecklingstakt. Men när komplexiteten ökar och förändringarna sker snabbare, blir det enligt kommittén allt svårare att i en uppsättning standardlösningar fånga in den mångfasetterade verkligheten inom och utanför skolan.

I fråga om centrala mål och lokal frihet pläderar kommittén för att centrala mål inte ska vara rätlinjigt styrande, utan öppna för att de professionella kan transformera om dem till lokala mål. Det är denna process man karaktäriserar som en *deltagande målstyrning*. Kommittén ställer även nyckelfrågan huruvida en decentraliserad skola också kan vara likvärdig. Här betonas återigen vikten av fungerande kommunala uppföljnings- och utvärderingssystem för att kunna bedöma decentraliseringens kvalitativa effekter. I detta ligger att en decentralisering värd namnet inte stannar på vare sig kommunalpolitisk nivå eller på en skolas rektorsexpedition, utan måste föras ner till enskilda skolors lärandenivå. Utredarna slår fast att: ”Decentraliseringens kreativa möjligheter ligger i en klok kombination av yttre tryck och inre frihet.”

## Friutrymmet

Decentralisering är alltså ett av de positivt laddade nyckelbegreppen i SOU 1997:121, och ofta knyts det samman med ordet *friutrymme* som har bäring såväl på skolans övergripande institutionella struktur som på lokal organisatorisk verksamhetsnivå. Utredarna slår fast att frågan om friutrymme inte enbart är en lokal angelägenhet som handlar om kreativa och livaktiga lärmiljöer (s. 33), utan även är en statlig angelägenhet av högsta dignitet (s. 53). Att friutrymmet även kan vara ett område som utmanar lokala maktförhållanden antyds också i följande passage:

Styrsystemet har decentraliserats. Det ger ett stort friutrymme. Det avgörande är hur det lokala kraftfältet ser ut, vilka meningar som bryts där, hur ramarna ser ut, vilka som kommer till tals, hur man påverkar varandra. (s. 51)

Kommittén ser det som ett krav att skolans professionella verkligen tar till vara på friutrymmet, men man betonar att detta inte ska ses som en individuell frihet *från* statlig inblandning, utan är en kollektiv frihet som ligger i förlängningen av den öppna decentralistiska statliga styrningen: ”Avgörande för diskussionen om det lokala friutrymmet är vad som bestäms nationellt och vad som bestäms kommunalt och lokalt” (s. 54, 59).

Vad är det då som hindrar att friutrymmet används? Kommittén lyfter här fram att om skolans vardag domineras av traditionell ämnesundervisning försvårar detta alternativa arbetssätt och därmed användandet av friutrymmet: ”... fasthållandet vid det man gjort tidigare kan bli så starkt att förnyelseperspektiven förlorar i kraft. Tolkningarna av de mål som satts upp, egna målformuleringar och planeringen av den undervisning som kan uppfylla målen kan i alltför hög grad anpassas till vad som tidigare varit brukligt. Det kan leda till att utvecklingsmöjligheterna och friutrymmet inte utnyttjas fullt ut” (s. 62).

Men kommittén pekar inte bara på lokala hinder för användning av friutrymmet, utan även på centrala. Man hävdar att statliga styrdokument (som förelåg på 1990-talet) inte i alla avseenden uppmuntrar lokal användning av friutrymmet. Man pekar bl.a. på att det ”... behövs ett betydande mått av självständighet och engagemang för att inte anamma den bild av undervisning som styrdokumentet tycks frammana...”. Som exempel på hindrande centrala regelsystem lyfter man fram gällande betygskriterier som sägs med-

föra ”... att ämnesundervisning förefaller vara både naturligare och enklare som organisationsprincip” (s. 60). Här ställer man krav på att styrdokument som kursplaner omarbetas så att de inte motverkar decentraliseringens grundidé om ett lokalt professionellt friutrymme. Som vi återkommer till nedan blev ett resultat av Skolkommitténs förslag i denna anda en omfattande försöksverksamhet kring slopandet av nationella timplaner.

### Decentraliseringslinjen i Skolkommitténs tappning

Som framgått uppmärksammar Skolkommittén *skolpersonals* professionella autonomi och man betraktar denna problematik som ett nyckelområde för skolans verksamhet och utveckling. Oförblommerat ger man uttryck för uppfattningen att en nödvändig förutsättning för att det decentraliserade styrsystemet ska fungera i enlighet med intentionerna är att frirummet (här kallat friutrymme) som decentraliseringen öppnar för *ska* användas av de professionella. Samtidigt pekar man på såväl lokala som centrala hinder för detta. Till de lokala hör cementerade traditioner av individuell ämnesundervisning och interna maktstrukturer, och till de centrala hävdas att gällande regelverk inte i alla avseenden omkonstruerats och anpassats till den nya decentralistiska styrfilosofin.

De tankegångar som kommittén för till torgs ligger väl i linje med de som Göran Persson ger uttryck för i intervjun och vad som framförs i ansvarspropositionen. Något nytt i sak i förhållande till denna proposition framförs egentligen inte, utan snarare förstärks och ger ytterligare eftertryck åt den tidigare framställda decentraliseringslinjen. Detta kan exemplifieras med att kommittén instämmer i propositionens slutsatser att en decentraliserad skola förutsätter effektiva utvärderings- och uppföljningssystem. Några mer omfattande avtryck av marknadslogiken kan knappast skönjas i denna text, utan denna inriktning förbigås i allt väsentligt med tystnad. Undantag finns dock från detta. Ett sådant utgörs av en tidigare här citerad passage som ger uttryck för ett direkt avståndstagande från den beställar–utförarmodell som Ask tog upp i den tidigare redovisade intervjun. Ett ytterligare undantag utgörs av en – även den tidigare citerad – skrivning som andas en påtagligt kritisk inställning till skolors profilering.

Att kommittén inte tar upp några resonemang med koppling till marknadslinjen kan till en del förklaras med att uppdraget är inrik-

tat på offentligt skolväsende. Men denna förklaring är knappast tillräcklig med tanke på den relativa marknadsloftensiv som präglade den skolpolitiska agendan när Skolkommittén genomförde sitt uppdrag. Förklaringen handlar nog snarare om att i kommitténs betänkande kan urskiljas ett avståndstagande från marknadslogiken som styrstrategi.

## Från decentraliserad skolutveckling till kvalitetsredovisning

Enligt Kristiansson (2006) framstår Skolkommittén som sin tids banérförare för skolans decentralistiska målstyrning. Huvudtesen som kommittén drev gick ut på att relationen mellan staten och den kommunaliserade skolan genomgående förväntades bygga på "förtroende", "tillit" och "dialog". I denna anda förs i Skolkommitténs slutbetänkande fram förslaget att avskaffa ett av de historiskt sett mest påtagliga uttrycken för en centraliserad skolinstitution, nämligen de centrala timplanerna. Problemet med timplanen är enligt kommittén att den styr lärares tjänstefördelning och schemaläggning och därmed utgör en grogrund för en instrumentellt administrerad och ämnesindelad vardag, snarare än för ett vardagsarbete som vilar på elevers behov och förutsättningar. I ett nötskal ansåg alltså kommittén att timplanen är ett väsentligt hinder för ett decentraliserat och målstyrt skolarbete. Som förslag till lösning på detta utmålade problem skissade kommittén på två alternativa vägar för att uppnå en timplanefri grundskola; antingen en successiv avveckling av timplanen under en treårsperiod övervakad av Skolverket, eller en avveckling under en femårsperiod inom ramen för en omfattande försöksverksamhet.

Resultatet av detta blev att en omfattande försöksverksamhet påbörjades i slutet av 1998 som kom att involvera cirka en tredjedel av landets kommuner. Försöket ägde rum under överinseende av en för ändamålet speciellt utsedd, och på Utbildningsdepartementet placerad, timplanedelegation och följdes även av forskare. Resultaten av kommitténs arbete – dokumenterade i tre delbetänkanden och ett huvudbetänkande – blev emellertid inte att grundskolans timplan avskaffades. Grundskolans timplan är i dagsläget fastställd i skollagen (SFS 2010:800). Men vad som ändå kan kopplas till kommitténs förslag är att kommuner har (enligt 9 kap. 23 § skolförordningen) möjlighet att ansöka till Skolinspektionen om att få

bedriva utbildning i grundskolan utan officiell timplan. Förutsättningarna för beviljande av en sådan ansökan är att huvudmannen anför godtagbara pedagogiska eller organisatoriska argument för denna åtgärd, och att förändringen inte äventyrar att eleverna uppnår de enligt mål och kursplaner fastställda kunskapskraven. Denna möjlighet öppnar och erbjuder således för ett frirumsanvändande grundat på professionella överväganden snarare än på stipulerade regelverk.

### Kvalitetsbegreppets intåg

Vad som emellertid tonar fram som det principiellt mest intressanta i det ovan sagda är att resultatet av Skolkommitténs enträgna pläderande för decentraliseringslinjen inte föll i särskilt god jord. Samma år som kommitténs slutbetänkande fick begreppet *kvalitet* sitt genombrott som nyckelord på högsta skolpolitiska nivå. Detta skedde i regeringens skrivelse 1996/97:12 där det i titeln kopplades samman med likvärdighet. Därefter, under perioden 1997–1999, inträffade enligt Kristiansson (2006) en påtaglig förändring i fråga om skolans statliga styrning. Denna period markerar en gradvis övergång från en logik grundad på decentraliserad målstyrningen till en annan som Kristiansson benämner ”kontroll av decentraliseringsens följder”. Ett annat sätt att uttrycka detta är att det skedde en förskjutning såtillvida att i takt med att decentraliseringsens betydelse tonades ner, tonades den centralistiska resultatstyrningen upp (jfr Wahlström, 2002). Quennerstedt (2006) skriver att för Skolverkets del sker en förskjutning av det tidigare uppföljnings- och utvärderingsuppdraget i riktning mot kontroll av de resultat som kommunerna uppnår.

Kvalitetsbegreppets gradvisa utbredning i skolpolitiken från andra halvan av 1990-talet är grundläggande för att förstå inriktningen av dagens skolpolitik. Vi kommer därför att ta upp ett utförligt resonemang om kvalitet i kapitel 6. Redan här kan dock sägas att initieringen av denna inriktning av svensk skolpolitik kan ringas in med hjälp av dokumentdata som redovisas av Kristiansson (2006). Han gör en direkt jämförelse mellan två i sammanhanget auktoritativa officiella styrdokument, dels Skolkommitténs slutbetänkande (SOU 1997:121), som refererats ovan, dels en departementsskrivelse från 1999 (Ds 1999:1). Dokumenten hör ihop såtillvida att det sistnämnda kan beskrivas som en plan över hur det av

Skolkommittén föreslagna timplaneförsöket avsågs att implementeras. Ord som "decentralisering" förekom knappast alls i implementeringsplanen, men är – som vi tidigare tog upp – desto mer frekvent förekommande i Skolkommitténs slutbetänkande. Vad gäller ord med koppling till "kvalitet" är förhållandet däremot det omvända.

Ett av de mer påtagliga uttrycken för övergången från den decentralistiska målstyrningens till den centraliserade resultatstyrningens epok är vad Nyttell (2006) benämner "kontrollregim". Fokuseringen på skolans kvalitet, som fick fotfäste i svensk skolpolitik i slutet av 1990-talet, är det främsta uttrycket för detta skifte. Ett uttryck för kvalitetsbegreppets intåg i den svenska marknadsinriktade skolterminologin var den flora av varianter där ordet kvalitet förekom. Kvalitetsgranskning var emellertid inte den enda benämning som figurerade där ordet kvalitet ingick. Quennerstedt (2006) ger i en not exempel på följande andra varianter av detta begrepp som florerade under denna tidsperiod: Kvalitetsarbete, kvalitetsbedömning, kvalitetssäkring, kvalitetsutveckling, kvalitetsredovisning, kvalitetsmätt, kvalitativt högstående utbildning, god kvalitet, kvalitet och likvärdighet, kvalitetsdiskussion, kvalitetsfrågor (a.a., s. 5).

Den skolpolitiska allt ökande inriktning på skolans kvalitet tog sig uttryck i att, med Nyttells (2007) begrepp, skolans kontrollregim och tillsynsapparater hamnade i fokus. Skolverket kom t.ex. att förändras från att under den decentraliserade målstyrningens era i huvudsak agera som ett serviceorgan, till att i högre utsträckning få karaktären av kontrollorgan. Det mest tydliga uttrycket för detta var den omfattande skolinspektion som etablerades och byggdes ut inom ramen för Skolverkets verksamhet. Vi återkommer till Skolinspektionen – som för övrigt numera är en fristående myndighet – i kapitlen 6 och 7.

### **Diskussion: Professionell frirumsanvändning i förhållande till marknads- och decentraliseringslinjen**

Vissa gemensamma nämnare går förvisso att urskilja om vi jämför logikerna som utmärker decentraliserings- respektive marknadslinjen. Här åsyftas den tämligen strikta åtskillnad som lyfts fram som hörnpelare i båda linjerna mellan å ena sidan statens ansvar och, å den andra, kommunernas och andra huvudmäns åtaganden.

Statens åtagande innefattar att formulera uppdraget till ”verkställarna” i form av tydliga målbeskrivningar och dessutom att förse dem med adekvata resurser för att genomföra uppdraget. Staten har även att kontrollera att verkställarna fullgör uppdraget. Enligt marknadslogiken har staten i denna ansvarsuppdelning rollen som beställare, medan kommuner och andra huvudmän är utförare. Även om det i den principiella grundfrågan om statens och verkställarnas respektive ansvarsområden finns en konsensus mellan marknads- och decentraliseringslinjen används sällan beställar- och utförarterminologin av företrädarna för decentraliseringslinjen. I stället nyttjas ofta en begreppsapparat hämtad från Lindensjö och Lundgren (1996, 2000), nämligen *formulerings- och realiseringsarena*. Detta innebär att oavsett om det är decentraliserings- eller marknadslogiken som ansvarsfördelningen vilar på tillerkänns och erbjuds verkställarna ett frirum för egna och självständiga handlingar.

Så långt likheterna, man vilka är skillnaderna mellan decentraliserings- och marknadslinjen? Som framgått har svaret på frågan att göra med de drivkrafter som tonar fram som centrala för att frirummet ska fyllas med en så kvalitativt högtstående verksamhet som möjligt. Enligt decentraliseringslogiken är de professionella nyckelaktörer i sammanhanget. Goda undervisnings- och lärandeprocesser uppstår i möten och samtal mellan främst lärare och elever. Föräldra- och elevinflytandefrågor är inte ointressanta i sammanhanget, men det goda lärandet uppstår primärt i interaktionsprocesser mellan lärare och elever. Marknadslogiken bygger i grunden på premissen att verksamheten *anpassas* (visar *lyhördhet* i Asks ord) till kundernas krav inom ramen för den statliga beställningen. Konsekvensen av detta är att skolan och dess personal förväntas att bedriva en verksamhet som inom den juridiska, ideologiska och ekonomiska styrningens ramar tillgodoser elevers och föräldrars önskemål. Anpassning kan i och för sig vara en fråga om att skolan visar prov på ett gott professionellt agerande i enlighet med vad som berördes om goda interaktiva processer mellan lärare och elever. Men anpassning kan också vara en fråga om ett yrkesutövande grundat på etablerade rutiner snarare än på förhållnings sätt med professionella förtecken.

Möjligen kan hävdas att frågan om professionell frirumsanvändning hamnar i centrum även i ett marknadslogiskt perspektiv som en konsekvens av att fristående och profilerade skolor öppnar för olika verksamhetsinriktningar – dvs. för olika frirum. Men vad som

enligt marknadslogiken är avgörande för skolors framgång är fortfarande inte med nödvändighet hur de professionella hanterar frirummet; föräldrars och elevers (kundernas) skolval kan vila på helt eller delvis andra kriterier än professionell excellens. Slutsatsen av detta är att marknadslogiken öppnar för att den reella makten över frirummet i praktiken flyttas från de professionella till eleverna och föräldrarna. I egenskap av kunder har nämligen elever/föräldrar, med skolpengen och det fria skolvalet som medel, makten att peka ut vilken skolverksamhet – dvs. i praktiken vilken frirumsanvändning – man föredrar. Är kunderna missnöjda (med t.ex. lärares myndighetsutövande uppgift att autonomt sätta betyg) kan de helt sonika byta skola, dvs. ”rösta med fötterna”.

### **Marknads- och decentraliseringslinjen i mål- och värderationell belysning**

Sammanfattningsvis kan vi belysa skillnaden mellan marknadslinjen och decentraliseringslinjen med utgångspunkt tagen i begreppen *mål-* respektive *värderationellitet* som togs upp i kapitel 1. Marknadslinjen öppnar nämligen för ett förhållningssätt på skolans verksamhet som kan förstås i ett målrationellt perspektiv. Såväl i redovisade auktoritativa intervjuutsagor, som i referaten av valfrihetspropositionerna, hävdas att skolor som i en ”stimulerande tävlan” över tid inte lyckas locka till sig tillräckligt antal elever bör läggas ner. Grundkriterierna för långsiktig överlevnad är således kvantitativa till sin art. Decentraliseringslinjen öppnar däremot för analyser vilande på mer värderationella grundvalar. Här lyfts fram professionens möjligheter att använda det uppkomna frirummet som ett kvalitativt utvecklingskriterium som i sin tur öppnar för undervisningens och lärandets moraliska snarare än teknifierade aspekter. Att läroplanskommittén explicit pekade på och problematiserade begreppen kunskap och bildning är också indikationer på ett förhållningssätt som kan förstås utifrån värderationella måttstockar.



## 5 Empirisk belysning av professionsfältet 1: Frirumsanvändning under 1990-talet

### Kapitlets innehåll

I kapitlet behandlas några empiriska studier som uppmärksammar frågan om förekomsten av professionell frirumsanvändning under framför allt 1990-talet. Vi återkommer med ett motsvarande kapitel som tar upp frirumsanvändning från 00-talets början fram till dagsläget.

Först redovisas inriktningen och resultaten av det på sin tid skolverksfinansierade forskningsprojektet SLAV 2 som genomfördes under åren 1993–97. SLAV står här för Styrning, Ledning och skolans Arbete/Verksamhet och ”2” för att det var ett uppföljningsprojekt till ett tidigare genomfört forskningsarbete som behandlade skolledares arbete och arbetsvillkor. Syftet med SLAV 2 var att lyfta fram och analysera eventuella konsekvenser – avtryck – av skolans kommunalisering i nio kommuners skolpolitiska och professionella skolverksamhet och projektet avrapporterades i Berg m.fl. (1999).

Efter redovisningen av SLAV 2 avrapporteras den första delen av en nutida s.k. inkätstudie som genomförts i direkt anslutning till detta arbete. Den andra delen återkommer vi till i ett senare kapitel. Detta kapitel avslutas med att vi återger en fallstudie om hur man inom en kommun hanterat några hörnstenar i 1990-talets decentraliserade och avreglerade skolsystem, nämligen *kommunal skolplan* och *lokal arbetsplan*. Denna studie är tidigare avrapporterad i Sundh m.fl. (2003).

## SLAV 2-projektet

Som framgått innebar 1990-talets kommunalisering, avreglering och decentralisering inom skolans område en påtaglig förändring av skolans institutionella styrstruktur (moraliska frirum). Ansvarspropositionens decentralistiska färdriktning fick sin fortsättning i läroplanskommitténs arbete och betänkande vilket i sin tur låg till grund för läroplanerna Lpo 94 och Lpf 94.

Det är i det samhälleliga och skolinstitutionella sammanhanget som projektet *Styrning, Ledning och skolans Arbete/Verksamhet* (SLAV 2) kom till och genomfördes. Syftet med forskningen var att inom några kommuner studera eventuella återverkningar av skolans förändrade statliga styrning på den kommunpolitiska – och professionella skolledningsnivån och på enskilda skolors faktiska arbete. Nedan beskrivs projektets bakgrund, uppläggning och resultat.

### Projektets uppläggning och empiriska arbete

Projektets empiriska verksamhet bedrevs i nio svenska kommuner som hade det gemensamma att de – åtminstone formellt sett – genomförde mer eller mindre omfattande förändringar av sin kommunala skolorganisation. Från kommunpolitiskt håll framställdes förändringarna som en direkt konsekvens av kommunaliseringsreformen. Mot denna bakgrund arbetade SLAV 2 med kvalitativa processtudier som vilade på följande frågeställningar:

- Vilket kommunalt frirum upplever olika strategiska kommunala aktörer att kommunaliseringen ger upphov till, nyttjas i allmän mening detta upplevda frirum och i så fall hur och varför?
- Vad innebär den förändrade kommunala skolorganisationen och vilka problem avser den att lösa?
- Föreligger en aktörsberedskap bland olika kommunala och lokala aktörer för förändringarna, och vilka uttryck tar sig i så fall denna beredskap?
- Föreligger indikationer på att den förändrade strukturen påverkar skolors faktiska vardagsarbete, och i så fall hur?

SLAV 2:s empiriska underlag hämtades alltså från nio kommuner. Kommunurvalet bottnade initialt i en önskan från de aktuella kom-

munerna att medverka i projektet. Blandningen av kommuner kom dock att innebära en god geografisk spridning och fördelning mellan landsbygds- och tätortskommuner. Metodiskt innebar urvalet att fältarbetet fick karaktären av fallstudier som stod, och som sannolikt fortfarande står, som belysande exempel på hur enskilda kommuner och skolor under kommunaliseringens första år förhöll sig till den decentralistiskt färgade omläggningen av skolan som institution.

Kommunundersökningarna utgick av avgränsningsskäl från att ett i sammanhanget strategiskt intressant undersökningsområde bestämdes för var och en av de nio undersökningskommunerna. Det vanligaste området var *levinflytande* (ett område som vi återkommer till i ett senare kapitel) och därefter förekom områden med anknytning till olika former av samverkan.

Hur kommunerna hanterade de respektive undersökningsområdena i praktiken studerades ”uppifrån och ner”, dvs. vad som enligt de då gällande styrdokumenterna framstod som de statliga avsikterna med de valda undersökningsområdena och hur kommunerna hanterade de facto området politiskt, förvaltningsmässigt och operativt på lokal skolnivå. Dessa studier kompletterades med undersökningar av hur det faktiska arbetet i skolor – oberoende av det valda undersökningsområdet – gestaltade sig. Här användes *kulturanalys* som metod (se Berg, 2001, Sträng, 2012), och på detta sätt fick vi fram bilder av rådande *aktörsberedskaper* (Berg & Wallin, 1987; se vidare i kapitel 10) för att professionellt hantera undersökningsområdet ifråga. Den mer analytiska delen av studien gick ut på att studera arten och graden av *inhållslig överensstämmelse* mellan det formella implementeringsarbetet av de studerade områdena och rådande professionella aktörsberedskaper i de skolmiljöer som var ålagda att på ett eller annat sätt omsätta området i vardagsarbete. Begreppet innehållslig överensstämmelse användes här för att fånga in eventuell samstämmighet mellan hur kommunerna och skolorna hanterade undersökningsområdet och rådande professionella aktörsberedskaper inom enskilda skolorganisationer.

## SLAV 2:s resultat i sammandrag

SLAV 2-projektet slutrapporterades 1999 (Berg m.fl., 1999, Dagens Nyheter, 1999). Här redovisades data som gav bilder av hur skolans kommunalisering, decentralisering och avreglering i operativ bemärkelse, och under den nämnda tidsperioden 1993–1997, hade hanterats

av och inom de nio utvalda kommunerna. I slutrapporten konstaterades att i en av kommunerna hade de kommunala aktörerna på bred front använt det formellt sett utökade frirummet för egen skolutveckling som vilade på uttalade professionella överväganden. ”På bred front” innebär att den kommunala skolverksamheten präglades av en god innehållslig överensstämmelse mellan statliga, kommunala och lokala styrdokument (dvs. mellan läroplan och andra statliga styrdokument, kommunal skolplan och lokal arbetsplan). Dessutom kunde tydliga avtryck av dessa formella planers innehåll skönjas i de studerade skolornas faktiska vardagsarbete. Denna kommuns – i projektets slutrapport benämnd *Den nionde kommunen* – kommunala skolväsende präglades således av en hög grad av intresseharmonier mellan skolpolitiker, skoladministratörer och professionella. I övriga åtta undersökta kommuner kännetecknades den samlade kommunala skolverksamheten av en genomgående tämligen låg grad av innehållslig överensstämmelse mellan de undersökta nyckelområdena och skolornas faktiska verksamheter så som dessa trädde fram i de genomförda kulturanalyserna. Detta tog sig t.ex. uttryck i att elevinflytande lyftes fram i den kommunala skolplanen som prioriterat nyckelområde vilket gjorde avtryck i åtminstone några av de aktuella skolornas lokala arbetsplaner. Men denna ”plan” verksamhet hade däremot inte hade några mer påtagliga återverkningar i skolornas faktiska vardagsarbete. Ett genomgående mönster var att den innehållsliga överensstämmelsen mellan 1994 års läroplaner och de undersökta kommunala skolplanerna var relativt god; prioriterade läroplansområden som t.ex. elevinflytande fanns också med som områden som lyftes fram i de studerade skolplanerna. I vissa fall, men långt ifrån alla (i vissa undersökta skolor förekom inga arbetsplaner över huvud taget), kunde även avtryck av skolplanens skrivningar konstateras i de lokala arbetsplanerna. Däremot var motsvarande avtryck i skolornas vardagsarbeten begränsade eller icke förekommande.

Två möjliga (kompletterande) förklaringar till denna relativa frånvaro av innehållslig överensstämmelse lyftes fram. En handlade att skolornas etablerade kulturer vägde tyngre som regulatorer av vardagsarbetet än den uppluckring av vissa formella regelverk som följde i kölvattnet av skolans avreglering. Den andra hade att göra med att den kommunala förvaltningsapparaten och ekonomiska styrsystemet i praktiken kontrollerade de professionellas frirum. Det sistnämnda stod för att den maktförskjutning mellan stat och kommun, som uppstått till följd av den statliga avregleringen, hade

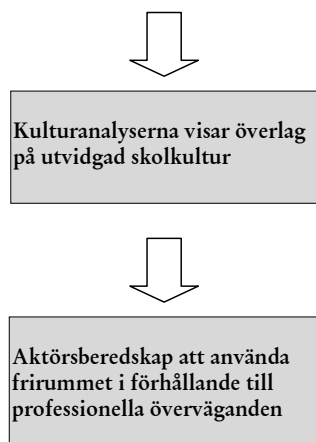
gjort halt på den skolpolitiska kommunala förvaltningsnivån, och i begränsad utsträckning förändrat frirummet för de professionella. I praktiken innebar detta att de professionella uppfattade frirummet som oförändrat eller t.o.m. reducerat i förhållande till den tidigare statligt centralistiska styrningen.

### Vad kännetecknade den nionde kommunen?

Men vad var då specifikt utmärkande för den nionde kommun som enligt vår analys proaktivt hade använt det formellt sett utvidgade frirummet för att bygga upp en skolkommunal verksamhet som öppnade för en frirumsanvändning grundad på professionella överväganden? Vårt svar på denna fråga sammanfattas i nedanstående figur.

**Figur 1** Utmärkande drag för den nionde kommunen

Skolplan och arbetsplaner vilar på den nationella läroplanen, men uttrycker inom detta frirum också egna ambitioner. Skolpolitiker har nära relationer till skolans vardagsarbete. Skolledarna är "verksamhetsansvariga" snarare än "förste handläggare".<sup>1</sup> Den innehållsliga överensstämmelsen mellan officiella planer och faktiskt skolarbete är god.



<sup>1</sup> Distinktionen mellan skolledare som förste handläggare respektive verksamhetsansvariga utvecklas i kapitel 10.

Av figuren kan utläsas att den nionde kommunen kännetecknades av en hög grad av innehållslig överensstämmelse mellan innehållet i den nationella läroplanen, kommunal skolplan och de aktuella skolornas lokala arbetsplaner. Synkroniseringen mellan de olika statliga och kommunala inslagen i det vi sammanfattningsvis benämnde som *styrningen av skolan* var således god. Men just detta gällde även för flera av de övriga åtta kommunerna. Skillnaden mellan den nionde kommunen och de övriga var att i den förstnämnda var den innehållsliga överensstämmelsen också god vad gäller kopplingen mellan den nämnda samlade styrningen av skolan och de enskilda skolornas vardagsarbete. Detta tog sig uttryck i att innehållet i den dominerande professionella aktörsberedskapen bland såväl skolledare som lärare uppvisade en intressegemenskap med intentionerna i de formella styrdokumenterna. I övriga åtta kommuner kunde alltså en viss innehållslig överensstämmelse konstateras mellan delar av den formella styrningen och skolornas faktiska vardagsarbete, men den nionde kommunen var ensam om att domineras av en *utpräglad samsyn* – det vill säga en skolkommunal intressegemenskap – som genomsyrade verksamheten i de politiska, skoladministrativa och professionella delarna.

### Sammanfattande slutsats av SLAV 2

Vår slutsats från SLAV 2 utmynnade alltså i att en kommun av de nio undersökta uppvisar en intresseharmonier som genomsyrar såväl politiska som professionella aktörer verksamma på olika nivåer inom det kommunala skolväsendet. Av intresse i sammanhanget är även att SLAV 2 data också visade att den relativa intresseharmonin även mellan de kommunpolitiska respektive professionella intressena. Några skolpolitiska strider inom t.ex. den kommunala skolnämnden förekom knappast.

I de övriga åtta kommunerna fanns enskilda exempel på skolor vars verksamhet präglades av professionell frirumsanvändning. Men den avgörande skillnaden mellan dessa och den nionde kommunen var att den senare kommunen präglades av en långtgående kommunal samsyn ifråga om skolans uppdrag och vardagsarbete.

## Inkätdialogen, del 1

Som en relief till redogörelsen för SLAV 2-projektet ska vi nedan redovisa den första delen av en studie benämnd *inkätdialog* som genomfördes under tidsperioden april–maj 2013. Studiens informanter utgörs av ett 20-tal personer med långvarig erfarenhet av skolarbete i ledande befattningar. De uttalar sig här retrospektivt om hur de upplevde möjligheterna till frirumsanvändning under 1990-talet, och ger exempel på verksamheter som de var involverade i och som de upplevde som frirumsarbete i praktisk och operativ bemärkelse. I ett kommande kapitel redovisas del 2 av inkätdialogen där denna grupp av informanter yttrar sig om motsvarande möjligheter och frirumsarbete under 00-talet fram till i dagsläget.

### Metod och informanter

Den metod som används för datainsamling av de utsagor som redovisas nedan är *inkätdialog* (se Berg, 2007 för en tidigare användning av denna metod). Med detta avses ett mellanting mellan intervju och enkät. Inkät innebär att en utvald målgrupp av informanter via e-post tillsänds en eller flera inledande *öppna* frågor med bäring på studiens problemområde. Frågorna besvaras av informanten och returneras till undersökaren, men datainsamlingen är inte slut i och med detta. I överenskommelsen mellan undersökare och undersökta ligger nämligen att den förre, med utgångspunkt från informantens svar på de första frågorna, kan återkomma med följdfrågor som avses öppna för såväl breddning som fördjupning av svaren på de ursprungliga frågorna. I detta fall accepterade initialt 21 informanter att medverka i studien vars första del redovisas nedan. 18 av dessa fullföljde inkätdialogen (informanterna med de ursprungliga betäckningarna 8, 16 och 19 fullföljde inte av okänd anledning). Informanterna var inte utvalda på statistiska grunder, utan handplockades av undersökaren utifrån kriteriet att de har långvariga erfarenheter av professionellt arbete i skolledande befattningar (rektor, skolchef och liknande befattningar). Någon dold agenda för urvalet av dessa informanter i den meningen att de är utvalda för att de företräder vissa specifika uppfattningar eller intressen existerar inte. Men någon annan representativitet än att de utgör ett 20-tal röster från i sammanhanget erfarna professionella yrkes-

utövare är det heller inte fråga om. Om och i så fall i vilken utsträckning rösterna talar för fler än de själva överlämnar jag till läsaren att själv bedöma.

Informanterna fördelar sig jämnt könsmässigt och geografiskt. De har i flertalet fall sina erfarenheter från grundskolan, men bland informanterna ingår även personer med erfarenheter från gymnasieskolan och Komvux. Utsagorna redovisas här redigerade och förkortade men ändå i en form som ligger nära originalutsagorna. Informanterna är numrerade från 1–21, och efter varje redovisad inkätutsaga markeras vem av dessa som stått för utsagan. Tilläggas kan att flera informanter uttryckt sin uppskattning för inkät-dialogen som kommunikationsform.

### **Den inledande inkätfrågan**

Inkätdialogen inleddes med att informanterna ställdes inför följande ”historiebeskrivning”:

Sedan 1991 har det svenska skolväsendet varit kommunaliserat. I grova drag kännetecknades 1990-talet av att skolan var målstyrd vilket – åtminstone formellt sett – gav kommuner och skolor ett påtagligt eget frirum för självständiga handlingar. I slutet av 1990-talet förändrades denna struktur i riktning mot en mer kontroll- och resultatstyrd skola med följd att frirummet – fortfarande formellt sett – krympte. Dagens skolpolitik fokuserar i ännu högre grad kontroll och utvärdering som bärande element i den statliga styrningen av skolan.

Vad som tas upp i citatet är i komprimerad form liktydigt med slutsatsen i denna rapports kapitel 1. Mot denna bakgrund var öppningsfrågan till informanterna om de i stora drag instämmer i ovanstående ”historiebeskrivning”, eller om de har helt eller delvis andra bilder av det händelseförlopp som tas upp. Syftet med denna inledning var att få en åtminstone grov bild om undersökare och undersökta hade likartade bilder av skolans omdaning under senare decennier.

### **Resultat av öppningsfrågan i sammandrag**

Flertalet informanter instämmer utan några påtagliga reservationer i vad som ovan tas upp om 1990-talets förändrade skolsystem. Informant 13 skriver att: ”Jag instämmer i beskrivningen. Både som



lärare och sedan som rektor uppfattade jag att man inte avkrävdes redovisningar eller kände sig kontrollerad på samma sätt som senare. Det fanns en uppfattning att man var betrodd i rollen som lärare eller rektor och förlitade sig på den goda förmågan och omdömet.”

Flera informanter menar i sina kommentarer till ”historiebeskrivningen” att visserligen innebar 1990-talet ett formellt sett vidgat frirum, men den avgörande strukturella faktorn för detta hade på sin höjd *indirekt* med kommunaliseringen att göra, och i högre grad med tillkomsten av 1994 års läroplaner. Informant 5 uttrycker detta så här:

Det som fick mer betydelse var Lpo-94, där den deltagande målstyrningen gjorde att vi ute på skolorna skrev lokala arbetsplaner och lokala undervisningsmål (förtydliganden av uppnåendemål och strävansmål) Detta arbete blev en tummelplats för friutrymmet. Där passade vi på att nyttja friutrymmet. Ett exempel är de profileringar vi gjorde (profilklasser, musikklasser, montessoriklasser och dylikt). Andra rektorer och andra skolor än de jag arbetat på, gjorde stora förändringar i synsättet och lät eleverna ”forska på egen hand” och via i praktiken lärarlösa lektioner låta eleverna ta stort eget ansvar, något som inte fungerade särskilt väl. Tvärtom spred sig mycket oro på skolor som tillämpade detta.

I samma anda skriver informant 7: ”Formellt sett ökade väl frirummet mest 1994 i och med den nya läroplanen”. Och i en självkritisk anda menar informant 5 det är ”... ett stort misslyckande att vi aldrig lyckades genomföra LPO-94.s intentioner.”

Att frirummet vidgades i åtminstone en formell mening under 1990-talet är alltså något som flertalet informanter är överens om, men det finns olika uppfattningar om huruvida frirummet verkligen nådde ner till den lokala skolans verksamhetsnivå, eller om det stannade på den kommunala skolpolitiska nivån. Informant 3 menar att det vidgade frirummet verkligen hade professionella implikationer: ”Från att skolan varit statligt styrd med marginella möjligheter till ’egna’ beslut, fanns nu möjligheten att profilera verksamheten till, till exempel, idrottsinriktningar eller musikinriktningar.” Informant 6 skriver att: ”Vi kunde i praktiken, göra nästan ’vad vi ville’ – tycker jag”. Informant 2 skriver här att när ”... det blev ett större frirum tog det lång tid att anpassa sig om man någonsin gjorde det”.

Vad gäller uppfattningar som pekar på frånvaron av frirum för de professionella, pekar informant 4 på att när ”... kommunen fick uppdrag skola så har de använt frirummet till kontroll och egen

styrning. Jag tycker att kommunen/politikerna 'kom på' att nu kan vi passa på att lägga till några mål som 'jag vill ha' utifrån deras egen begränsade erfarenhet av att själv gått i skolan (fritidspolitiker). Det blev mycket detaljstyrning t.ex. 5 datorer /klassrum. Det blev målfrossa utifrån det kommunala perspektivet. När min hemkommun fick uppdrag skola så fanns det 14 kommundelar som styrdes av en nämnd av fritidspolitiker. Dessa politiker styrde över sina grannars skola och det blev en hel del att lägga sig i vad skolan gör – vad rektor borde göra." Informant 5 instämmer i detta och skriver att de lokala politikerna i allt större utsträckning började "... 'göra politik' ... av sina frågor i dåtidens skolstyrelser och motsvarande. Det skedde t.ex. genom de skolplaner som kommunerna var ålagda att skriva. Ofta upprepade man där mål och åtgärder som redan fanns i läroplanen eller andra nationella styrdokument."

Andra informanter menar att den professionella frirumsanvändningen inte hade särskilt mycket att göra med de strukturella förändringarna under 1990-talet. Informant 7 skriver att "... för min och vår skolas del hade vi nog tagit frirummet i besittning redan under 1990–91 och man kunde med vissa 'tekniska' lösningar redan då komma ifrån t.ex. alltför mkt styrning av timplanen.". Flera informanter hävdar att det största strukturella hindret för professionell frirumsanvändning under 1990 är vad man uttrycker som Göran Perssons ekonomiska åtstramningar: "Det som påverkade 'friutrymmet' och skolans sätt att arbeta mest under flera år på 1990-talet, var de stora besparingar Göran Persson utförde som finansminister. Dessa stora besparingar förändrade friutrymmet totalt. Vi fick inte möjlighet att arbeta på det sätt vi önskade. Nedskärningarna skapade helt andra förutsättningar för vårt arbete. För landet var säkert besparingarna nödvändiga. Men för skolan innebar det rätt drastiska försämringar som hindrade oss att använda friutrymmet. Då blir inte handlingarna så självständiga längre. Då inriktas arbetet på att få saker och ting att nöjaktigt gå runt" (informant 5).

## Kategorier för gruppering av utsagor kopplade till inkätdialogens andra fråga

Den andra av öppningsfrågorna i dialogen formulerades så här:

Användes 1990-talets förhållandevis omfattande frirum för att – *i de verksamheter du då var knuten till* – bedriva något som helst ”annorlunda” arbete i vardagen i förhållande till vad vi kan kalla ett traditionellt skolarbete? Om ja, ge några belysande exempel på vad dessa annorlunda arbeten kunde handla om, och vilka problem de avsåg att hantera. Om nej, varför påverkade inte det utvidgade frirummet vardagsarbetet i någon nämnvärd utsträckning?

Här har informanterna i hög utsträckning utvecklat sina synpunkter i förhållande till de svar som togs upp ovan. Efter genomläsning av det samlade materialet framträder följande kategorier för gruppering av utsagorna:

Professionellt frirumsarbete i förhållande till

- kommunal skolpolitik och skolförvaltning,
- ämnesövergripande, årskurslöst och tematiskt vardagsarbete,
- lokal skoladministration,
- traditionellt klassrumsarbete,
- elevinflytande-, värdegrunds- och demokratiarbete,
- allmänt hindrande faktorer,
- allmänt främjande faktorer, samt
- kommunaliseringen och de nya läroplanerna på 1990-talet.

Val av kategorier grundas alltså på att de tematiskt täcker de områden som tas upp av informanterna. Som framgår nedan grupperas informanternas svar på fråga 2 under dessa kategorier. Syftet med detta är att i en mer systematiserad mening tydliggöra substansen i informanternas utsagor som i råmaterialet kan framstå som spretiga och därmed är svåra att överblicka.

## Informanternas uppfattningar om vad frirumsarbete är och var under 1990-talet

### Kommunal skolpolitik och skolförvaltning

1. Kommunpolitikerna ser ofta de nationella målen för skolan som visioner än som styrning av skolan. De kommunala målen som budget m.m. prioriteras mer än de statliga målen. I kommunens fördelning gällande resurser till respektive nämnd ska skolan konkurrera om medlen med t.ex. Socialförvaltningen m fl. Skolans status och likvärdighet har också försämrats. (Informant 18)
2. Politikerna förlitade sig i hög grad till tjänstemännen inom skolan. Deras kunskap om skolans styrning räckte ibland inte till för att kunna se vad utvecklingen inom skolan ledde till. Från att varit starkt begränsade i sina beslut inom skolans verksamhet, skulle de nu i det kommunala självstyret fördela kommunens resurser och följa upp resultat utan att ha egentliga verktyg för det arbetet. (3)
3. Mycket i kommunen handlade om organisation och inte om titta in i framtiden och vart är vi på väg. Varje politisk mandatperiod levde sitt liv med nya mål och åtaganden. 1990-talets ”målfrossa” till trots så följde inte kommunen upp sina mål. (4)
4. På skolförvaltningen i min kommun fanns en stark tro på att forma verksamheten i det frirum som var kopplat till den minskade statliga kontrollen. Skolans professionella utövare stod till en början starka i det kommunpolitiska sammanhanget, något som avtog strax efter millenniumskiftet. (13)
5. Vi lyssnade på föreläsningar om skolans frirum, skolpolitikerna uppmuntrade oss att jobba åldersintegrerat och pröva nytt. Det fanns en frihet, vi var överens och kreativiteten flödade. (10)
6. I min kommun utnyttjades frirummet av politikerna. 6-åringarna skrevs in i 1:a klass och man bestämde att arbetslag skulle bildas där både förskollärare och fritidspedagoger ingick för de yngre eleverna. Detta blev en svår uppgift och ganska konfliktfylld process på de enskilda skolorna i kommunen. Kultur-, löne-, arbetstidsskillnader. Det frirum som fanns användes marginellt av rektorer och lärare. Jag tror inte lärarna upplevde nå't friutrymme. Tvärtom. Förut fanns regleringar men lärarna kom från att jobba själva i klassrummen, hade arbetstid bara vid

lektioner och någon konferens i veckan. Regleringarna i styrdokumenterna hade svårt att fästa i hela kollektivet i denna kultur. Nu med kommunalisering, Lpo 94 så kom 35 tim. vecka, arbetslag, ny läroplan. De flesta hade fullt jobb med att orientera sig i detta nya och något friutrymme var svårt att skönja. Att det i första hand var politikerna som lade beslag på frirummet hade nog att göra att på 1990-talet hade vi nog väldigt ambitiösa och visionära politiker. De hade läst forskning om åldersintegrering och vinsten med olika yrkeskompetenser som tog hand om elever i olika åldrar. Detta blev ett tvång för alla skolor i kommunen. Jag menar att detta var ett så omfattande beslut och krävde mycket arbete att få till. Det fanns inte tid, plats, möjlighet för skolorna att ta sig an egna idéer i början. Naturligtvis skedde nya saker i kölvattnet från dessa beslut. Timplaner var inte så noga. Det kunde stå arbete i stället för ett ämne på schemat. F-pedagogen tog hand om idrott, bild, Fler vuxna i klassrummet skapade ny och ofta en positiv öppenhet och dynamik. Ringklockan försvann som signal att lektionen var slut, osv. Det blev ingen harmoni mellan politiker och profession. Det förbereddes inte överhuvudtaget, ingen information, ingen fortbildning, studiebesök, etc. Politikerna var beställare och verksamheten var utförare. Mellan olika pedagoggrupper uppstod konflikter. Det satte sig med tiden och med gott ledarskap fungerade det bättre och bättre bland de tidigare åldrarna. Lärargruppen längtade nog överlag hela tiden tillbaka till åldershomogena klasser. (17)

7. När man gör partipolitik av skolpolitik för att vinna väljare blir det mycket yta och skolpolitiken blir inte så trovärdig för skolans pedagoger. Man ifrågasätter politikernas syften och bryr sig kanske inte så mycket. I rektorslyftet har vi bl a läst Jarl: Skolpolitik från riksdagshus till klassrum. Denna bekräftar svårigheten med styrningen av skolan. (10)
8. I den kommun där jag tidigare jobbade tog man för sig ... Förskolan, föreskoleklassen, fritidshemmet och grundskolan integrerades, men jag ser inte det som ett utnyttjande av frirummet. Vi fick en ny skoldirektör som satte fart på det mesta, integrerade förskola och fritidshem med skola, se nedan. Elevernas möjlighet att välja skola och förskola stimulerades. Kundens val, ”checkar”, introducerades ... Man var ...intresserad av

kundnöjdheten. Enkäter skickades till föräldrar och elever. De offentliga resultaten välkomnades inte alltid av personalen. (21)

#### *Sammanfattning av inkätutslagorna under denna kategori*

Två linjer kan urskiljas här:

Decentraliseringen stannade på den kommunala skolpolitiska nivån alternativt förvaltningsnivån (utsagorna 1, 2, 3, 6, 7) och fördes inte ner till den professionella nivån.

Decentraliseringen fördes verkligen ner på den professionella nivån (4, 5)

Dessa utsagor handlar om olika effekter av den s.k. decentraliseringslinje som behandlats i föregående kapitel. Men det finns här också en utsaga (8) som direkt synes vara en konsekvens av marknadslinjen.

#### **Ämnesövergripande, årskurslöst och tematiskt vardagsarbete**

9. Tematiskt arbetssätt infördes, och då menar jag verkligen tematiskt arbetssätt. Vi var inspirerade av Bifrostskolan i Danmark och gjorde vår variant med ämneslektioner och verkstäder. Eleverna började planera, genomföra och utvärdera på ett helt nytt sätt. Eleverna fick också möjlighet att ställa frågor som vi sedan planerade undervisningen utifrån. Alltså inte de givna uppgifterna för åk 1,2,3 som tidigare. Det blev nya frågor som arbetet kretsade kring. Många naturvetenskapliga frågor. (20)
10. Som exempel på frirumsanvändning under 1990-talet kan anges en teaterproduktion som pågick heltid under tre veckor och genomfördes vart tredje år. Min högstadieskola blev då årskurslös och produktionsinriktad. Elever och personal delades in i arbetsgrupper som t.ex. skådespelare, manusansvariga, musiker, marknadsföringsansvariga, dekor, ljusproduktion, ljudproduktion, dokumentation, etc. Pedagogerna tog gruppansvar tillsammans med en elev och varje dag hölls möte för att samordna processen. Produktionen utmynnade i ett antal föreställningar på stora teatern i vår stad och främjade elevernas förmåga att samarbeta bl.a. över åldersgränser, deras förmåga att utöva inflytande och att ta ansvar för sig själva och

för produktionen, att lära sig teoretiska processer via praktiskt utövande (ljus och ljud består av fysik och teknik, dekor kan föras till bildundervisning etc.) (14)

11. Klasserna arbetade mer med temaarbeten och ämnesintegrering, vilket gjorde att eleverna fick fler möjligheter till att prova fler lärostilar och uppleva att många ämnen hör ihop i ett sammanhang. Lärarna kunde också se eleverna i fler sammanhang både gällande kunskapsinhämtning och sociala sammanhang. Vi hade färre prov och kontrollstationer än i dag, men tyckte ändå att vi hade en helhetsbild av elevernas lärande. (18)
12. Temaarbete eller arbete med helhetssyn på undervisningen med inspiration från "Bifrostskolan" i Danmark dominerade i min kommun. (13)
13. Skolans arbete var mer kreativt under 1990-talet – det fanns mera "våga". Flera teaterprojekt och långa teman som kunde löpa över flera veckor. (4)
14. Vi genomförde ett antal delprojekt. Ett handlade om tematiskt arbetssätt där lärare arbetade i lag för att ge eleverna kunskapsmöjligheter ur ett helhetsperspektiv. (7)
15. Vi arbetade mycket mer tematiskt och åldersintegrerat. Det var inte så noga om det blev några timmar extra i bild och lite mindre i matematik så länge som eleverna uppnådde målen. Vi tog med olika organisationer utanför skolan in i skolan för att eleverna skulle få en förståelse för samhället i stort och hur allting fungerar. Vi hade till ex. kontakt med ett äldreboende som eleverna besökte och de äldre hälsade på i skolan. I dag känner vi oss mera styrda och det finns inte lika många vuxna i skolan som hinner med att ordna det lilla extra. Initiativet till detta tog vi tillsammans på skolan; jag som rektor tillsammans med lärare och fritidspedagoger. (9)
16. Eleverna arbetade i ämnesintegrerade projekt med stort inflytande över planering, genomförande och redovisningar. (12)

*Sammanfattning av inkätutslagorna under denna kategori*

Att arbeta tematiskt uppfattar informanterna som en bärande arbetsform med koppling till frirumsanvändning. Detta har vanligtvis genomförts så att man arbetar ämnesövergripande i förhållande till traditionella skolämnen (utsagorna 9, 11, 12, 15, 16). Men man har också valt att arbeta tematiskt i form av teaterprojekt (utsagorna 10 och 13).

**Lokal skoladministration**

17. Jag fick ju vara med om en väldig utveckling och förändring av skolan i början på 1990-talet då vår kommun införde Barnskolan för 6–7 åringar och senare utvecklade spår för arbetslagen att arbeta i, både elever 8–12 år och personal. (20)
18. I början av 1990 var jag rektor för en skola med åk 1–6. Vi hade en timplanefri skola och kunde lägga upp skolarbetet mer utifrån elevernas behov. Behövde en klass mer matematik så kunde vi utöka matematiklektionerna och minska på något annat eller utöka hela skoldagen med mer tid. (18)
19. Vi bedrev vad vi upplevde som annorlunda arbete i vardagen. I min kommun utvecklades det vi kallade för "Barnskolan" för sexåringar, tioårig grundskolan i "spårform" där elever utifrån individuella förutsättningar skulle kunna gå olika fort fram genom årskurserna. Stadierna suddades ut i enlighet med den lärarutbildningen vi hade då. Ett 1–16 årsperspektiv infördes med "röd tråd" genom förskola och grundskola. Vi arbetade också för att införa "flexibel skolstart", fast det fick vi inte gehör för. Vidare tillsattes skolledare för mindre enheter och skolledarens pedagogiska roll snarare än den administrativa, juridiska, lyftes fram. Även åldersblandad undervisning som pedagogisk metod, inte som nödvändighet. Samtidigt kom möjligheten att arbeta "utan timplan". (13)
20. Det mesta utvecklingsarbetet på tidigt 1990-tal ägnades åt att skapa arbetslag utifrån eleverna och inte utifrån ämnena. Det var ett inte alldeles lätt arbete. Jag minns a-lagsmöten där vissa lärare i protest rättade sina prov. Dessa "motsträviga" lärare undrade vad i hela friden en svenskalärare och en mattelärare hade att prata om. I klassrummet fortsatte det helt tradition-



ella arbetet. Arbetslagen förändrade vardagen på så sätt att lärarna som undervisade en grupp elever faktiskt träffades! Och vi kunde prata om elever och någon gång komma fram till slutsatser som hjälpte elever framåt. MEN – själva undervisningen berördes aldrig – det var liksom två skilda delar av arbetet om jag spetsar till det lite. Elevvården stod högt på arbetslagets agenda men undervisningsplaneringen var individuell. Många äldre lärare tyckte definitivt att a-lagsarbetet tog tid från den egna planeringstiden. Men jag tror att man måste se det som en resa. I dag vill nog inga lärare vara utan sitt arbetslag. (6)

21. Jag använde frirummet under 1990-talet till att inom de ramar vi hade då profilera och jämka timplanen. Vi skapade också arbetsplaner med hög grad av delaktighet från personal och elever vilket i sin tur påverkade skolornas kulturer. (5)
22. Höjden av detta nåddes hösten 1997 då skolan beslutade att INTE ha något traditionellt schema, utan där åk 6–7 och 8–9 turades om att ha antingen kultur och humaniora eller naturvetenskap varannan dag eller varannan vecka beroende på vad som var lämpligt. Tyvärr blev erfarenheten att ”schemalöst” innebar att några lärare la sina scheman varenda söndag, och vi fick därför återgå till ett grundschema så att elever o lärare åtminstone visste var de skulle gå på morgonen. (7)

#### *Sammanfattning av inkätutsagorna under denna kategori*

Här pekar ett flertal informanter på olika administrativa ordningar som infördes för att underlätta professionellt frirumsarbete. Möjligheterna att frångå timplanen tas upp av flera (utsagorna 18, 19). Vidare ges exempel på att verksamheten efter dansk förebild organiseras i ”spår” (utsagorna 17 och 19) som innebär att skolan åtminstone tillfälligt frångår en traditionell klass-, årskurs- och stadiindelning. I detta sammanhang nämns även arbetslagens (20) och den lokala arbetsplanens (21) betydelse. Även att frånvaro av en traditionellt schemastyrd arbetsordning nämns här (22) som en frirumsbefrämjande administrativ åtgärd.

### Traditionellt klassrumsarbete

23. På lågstadiet hade vi också insprängd fritidstimme där vi delade klassen i grupper och fritidspedagogerna arbetade i halvklass med t.ex. praktisk matematik eller praktisk svenska. Läraren gick då igenom samma ämne mer teoretiskt. Timmen därpå bytte eleverna pedagog. Skoldagen utökade därmed med en timme per dag och skoldagarna blev mer sammanhållna. (18)
24. Så hör man röster igen: ”Borde vi inte organisera oss i ämneslag hellre?” säger lärare och rektorer som inte varit med om denna resa. Fascinerande – allt går i cirklar... Att arbetslagsarbetet inte tog steget in i klassrummet hade att göra med att – om man har elever i lite äldre åldrar – står man till syvende och sist som lärare ensam framför eleverna. Kanske är förklaringen så enkel? Om arbetslagsarbetet ska fyllas med kött och blod så måste kanske själva undervisningen vara en kollektiv uppgift. (6)
25. 6-åringarna och fritidshemmen inkluderades i skolan under denna period. Den traditionella undervisningen kompletterades med fria aktiviteter som genomfördes av fritidspedagogerna. Tanken var att det traditionella, teoretiska skulle kompletteras med det praktiska, konkreta. Men min upplevelse är att det i mångt och mycket blev en verksamhet som löpte parallellt och den traditionella undervisningen löpte på i stort sett som tidigare. (10)
26. När jag senare sammanfattade projektet Attraktiv Skola kunde jag bland alla olika mått konstatera att vår skola kom på tredje plats i länet om övergång till högre studier, i närheten av 50 procent, och avsevärt högre än grannkommuner med likartad demografi och geografi. Eleverna betyg och resultat var också goda. (17)
27. Individuella undervisningsmetoder fick stort genomslag, exempelvis Learner autonomy, som är lärarledd, elevplanerad undervisning. (13)

*Sammanfattning av inkätutsagorna under denna kategori*

Flera informanter pekar på att man även ägnade sig åt frirumsanvändning med direkta implikationer för den traditionella klassrumsbundna ämnesundervisningen. Detta handlar i första hand om att man i lägre årskurser försöker blanda teoretiska och praktiska ämnen (utsagorna 23, 25), men också införande av nya undervisningsmetoder (27). En informant menar t.o.m. att det är möjligt att på en gymnasieskola påvisa att frirumsarbete haft klart påvisbara positiva effekter för elevernas betygs och högskolebehörighet (26). En informant tar upp problemet med att arbetslagsarbete aldrig nådde in i klassrummet (24).

**Elevinflytande-, värdegrunds- och demokratiarbete**

28. Eleverna fick större inflytande och planerade sina skoldagar med både teori och praktik, dvs. skolämnen och praktiskt arbete som snickeri, måla, sy m.m. (20)
29. Det var också ett sätt att hantera skolans demokratiuppdrag. I dagens skola anser många av pedagogerna att man inte har tid med projektet. Ett annat exempel var skogs dagar där elever i åk åtta fick tillbringa ett dygn ute i vildmarken i den mörka septembermånaden. I uppdraget ingick att praktiskt utföra ett antal skolrelaterade uppgifter. Syftet var att svetsa samman grupperna, att praktiskt utföra skolans kunskapsuppdrag etc. Många ungdomar får aldrig tillfälle att "utmana" eller uppleva vår natur och det här var ett sätt att ge alla en sådan upplevelse. (14)
30. Mycket mer fokus på demokratiuppdraget med värdegrunden som tog sig uttryck i social självförtroendeträning av eleverna och kollektivt lärararbete. (4)
31. Vi skapade egna rutiner för ett värdegrundsarbete som vilade på demokratiska förhållningssätt. Syftet med allt detta var att skapa motivation och arbetsglädje bland eleverna för att därigenom förhindra håglöshet, dåligt uppträdande och skolk. Vi ville kort sagt involvera personal och elever i vardagens arbete och få dem att känna sig starkt delaktiga. Strategin för detta var ett "bottom uppspektiv" som gav ett starkare inflytande för rektorer och personal jämfört med hur utvecklingen går i dag. (5)

32. På min skola startades i början av 1990-talet ett projekt som vilade på FN:s barnkonvention. Detta ledde till ett omfattande elevinflytandeprojekt som också kom att förändra arbetsformerna på skolan i stort och därmed blev betydelsefullt för hela skolans utveckling. Ett av projektets delmål var att i praktisk handling lära ut demokratiskt tänkande och ansvarstagande som var tydligt framställt i Lpo 94, men som i traditionell verksamhet i många fall reduceras till att "läsa om" demokrati. Det fanns två goda skäl till att vårt arbete utgick från elevinflytande. Det ena bottnade i att skolan som sagt utsågs att som pilotskola medverka i ett projekt som skulle testa olika modeller för att göra barnkonventionen känd bland barn och ungdomar. Det andra skälet var det tydliga elevinflytandeuppdraget som kom till uttryck i Lpo 94. Det kändes skönt för oss att få den verksamhet vi redan bedrev legitimerad i läroplanstexten. Det var alltså ett externt initiativ som gjorde att vi kom i gång och jag är säker på att vår skola valdes ut för att vi hade en väl utvecklad grogrund för ett sådant arbete. Men jag tror även att vi kunde utveckla den ursprungliga projektidén genom att bl.a. föra in vuxenstyrda samtalsgrupper. (7)
33. På den skolan som jag arbetade då startade vi något som vi kallade 10:e dagen. Grundtankarna hämtades från Tillers Den andra dagen. Eleverna fick planera dagen med sin ämneslärare, de fick uppskatta ungefär hur mycket tid olika uppgifter skulle ta, var de skulle vara och jobba. Eleverna fick till stor del bestämma var de skulle vara under dagen ex hemma, biblioteket, i skolan, göra studiebesök. I skolan fanns lärarna tillgängliga för mer enskild hjälp och genomgångar. De flesta elever valde att arbeta i skolan. Arbetet startade för att vi ville ha mer elevinflytande och delaktighet samt ge eleverna möjlighet att påverka sin lärsituation. Resultat som vi kunde se var att eleverna tog ett större ansvar för sitt lärande, de som behövde mer lärarstöd kunde få det individanpassat. Några hade svårt att ta sitt ansvar och de blev mer styrda och hade inte möjlighet att själva välja. Undervisningen har utvecklats och man arbetar i dag mycket med inriktning mot EPL. (11)
34. Märkligt nog var den kommunala gymnasieskola jag flyttade till ännu friare än den friskola jag jobbade i Göteborg, och samtalen om värdegrund var mer omfattande än den var på min tidigare gymnasieskola som arbetade på 'kristen grund'. (12)

*Sammanfattning av inkätutsagorna under denna kategori*

Här lyfter flera av informanterna fram olika former av elevinflytandearbeten som exempel på frirumsanvändning under 1990-talet (utsagorna 27, 33). Ytterligare andra knyter verksamheten med elevinflytande direkt till skolans demokratiuppdrag (29, 30, 31, 32). En informant uttrycker viss förvåning över att en verksamhet med koppling till värdegrundsuppdraget kunde vara mer utpräglad i en kommunal gymnasieskola än i en friskola som vilade på en explicit uttalad värdegrund (34).

**Hinder för frirumsarbete**

35. Under 1990-talet utvecklades även grundsynen att skolan skulle invänta elevens mognad. Detta gjorde att många elever var dåligt rustade inför högstadietiden. (3)
36. Vi jobbade på detta sätt under flera år och aktiviteterna upphörde i och med att skolan lades ner 2005. Personalen skingrades på till flera olika skolor i kommunen och vad jag vet har ingen tagit med sig arbetssättet till den nya skolan. Vi har alla hamnat i andra skolkulturer där det inte har varit Ok att fortsätta. Efter skolnedläggningen kom jag, och nästan alla eleverna, till en annan skola som tidigare varit en 4–6 skola. Här såg man ner på vårt arbetssätt och omtalade det som en flumskola. Det var besvärligt med småbarn och fritids och här gäller det att passa in, ”åldersblandade” klasser var helt fel. Här var man stolt över att jobba med homogena klasser. ”Vi är den enda skolan som stått kvar” när andra flummat iväg. Det gällde för mig som ny biträdande rektor att inordna sig i kulturen eller hamna i kylan. Jag valde att stanna kvar och inordna mig – försöker ibland med min ”gamla” idéer men det blir allt mer sällan. Att utvecklingsarbetet inte fick någon spridning berodde på att vår skola lades ner i en tuff process. När vi sedan fick jobb på 3–4 olika skolor var vi en minoritet som skulle lära känna många nya kollegor och en ny skolkultur. Vi kom från ett underläge och den skolkultur vi kom till var lika stark om inte starkare i att arbeta mera traditionellt. Vi var 3–4 st. nya som försökte vid flera tillfällen men ”motståndarna” var 25–30 som tydligt sa och visade med hela sitt kroppsspråk att de inte trodde på våra idéer. Det var som att svära i kyrkan. (9)

37. Dessvärre har jag sedan arbetat i andra system och skolor som inte alls tagit för sig av frirummet på samma sätt, eller att det krävt mycket, mycket mer av olika insatser. Här har i stället traditionens makt varit förhärskande och ofta fastnat mellan följande påståenden: "Så har vi alltid gjort." respektive "Men, så har vi aldrig gjort." I den senaste kommunen jag var verksam i fick jag dessutom lära mig en ny variant: "Det har vi prövat förut, och det fungerade inte då heller." (12)
38. Lärares status i den kommunala regin avtog på samma sätt mot slutet av tioårsperioden. Man blev kommunanställd som alla andra och fick allt svårare att hävda sina speciella förutsättningar och uppdrag. Skolan blev ett serviceuppdrag bland andra kommunala uppdrag. Om man frågar vem "man är till för" brukar ekonomer hävda att det är bara att ta reda på vem som betalar. I skolans fall var det staten som betalade för att utbilda och fostra framtida samhällsmedlemmar. Skolan var inte i första hand en service för föräldrar och elever utan för "samhällets bästa". Nu handlar det ofta om hur skolan ska anpassa sig till familjens behov av ledigheter och speciella önskemål. Det finns de som tänker bort skolan som samhällsinstitution och betraktar den som en service bland andra. (13)

#### *Sammanfattning av inkätutsagorna under denna rubrik*

Som hinder för ett professionellt frirumsarbete framförs att risk för orealistiska förväntningar på elever kan föreligga (utsaga 35). Vidare att skolnedläggelser kan innebära att frirumsbefrämjande skolkulturer kan förstöras (36), och att traditionens makt kan vara en hindrande faktor (37). En ytterligare hindrande faktor som knyter an till marknadslogiken är att skolan uppfattas som en allmän serviceinrättning som ska anpassa sig till familjers önskemål (38).

#### **Främjande faktorer för frirumsarbete**

39. Lokalerna på den norrländska gymnasieskolan var anpassade efter konceptet Skola 2000. (12)
40. Jag är övertygad om att eleverna når bättre resultat om lärandet är "lustfyllt". Men jag anser att det blir mer lustfyllt om

eleverna vet vad som är målet och tillsammans med sina kamrater och läraren kan utforska vägen dit. Jag blir smått förundrad över hur vi egentligen tänkte när vi till exempel firade "vetebullens dag" utan att vi hade något annat mål än att det i sig skulle vara ett lustfyllt inslag i skoldagens vardag. Verksamhet av detta slag kan dock bli meningsfullt om det ingår i ett sammanhang med ett tydligt mål i det goda lärandet; i det livslånga lärandet måste eleverna få ägna sig åt meningsfulla aktiviteter, inte trivialiteter. (3)

41. Varje skola levde lite sitt eget liv. Under denna period var det lättare att "slira" och göra lite som man ville. Om skolan visade upp positiva resultat, blev uppmärksammas genom teaterproduktioner och annat, fick positivt stöd från massmedia så kunde jag och skolan leva vårt sitt eget liv. Kontrollapparaten var inte så påtaglig som den är i dag. (4)
42. Vi tog vara på detta och utvecklade ett arbetssätt som vi trodde på och trivdes med. Skolan var en liten F-3 med cirka 125 barn vilket också underlättade arbetet och föräldrarna var nöjda.

#### *Sammanfattning av inkätutslagorna under denna kategori*

Ändamålsenliga lokaler och små enheter framställs som en främjande faktor (utsagorna 39 och 42), och här pekas särskilt på det s.k. Skola 2000-projektets roll i just detta sammanhang (40). En informant trycker på att elevers lust till lärande är beroende av att de kan se sammanhang i det som sker i skolan (40). En informant pekar som en främjande faktor på att kommunalt organisatoriskt kaos inom skolans område kan paradoxalt nog vara en främjande faktor för enskilda skolors professionella frirumsanvändning såtillvida att man blir lämnad i fred (41).

#### **Frirummet, kommunaliseringen och de nya läroplanerna på 1990-talet**

43. Någon direkt koppling mellan detta utvecklingsarbete och kommunaliseringen fanns dock knappast. Möjligtvis hade det faktum att vi inte kände några begränsningar från statliga institutioner som t.ex. länskolnämnd en viss positiv betydelse i sammanhanget. (7)

44. Jag tror att kommunaliseringen och frirummet gjorde att vi vågade prova på nya och friare sätt... Vad som initierade dessa aktiviteter tror jag hade att göra med att vi såg möjligheterna i och med Lpo-94. (9)
45. Lärare i tidigare åldrar följde elever upp i åldrarna. Diagnostiska prov respektive nationella prov var frivilliga om den egna kommunen inte bestämde något annat. Allt detta tror jag hade viss koppling till skolans kommunalisering. (13)
46. Friutrymmet var större eller utnyttjades på ett annat sätt eftersom ramarna inte var lika tydliga. Innan kommunaliseringen var skolan mer centraliserad och regelstyrd. Efter kommunaliseringen decentraliserades skolan och övergick till en mer målstyrd skola. Lärarna upptäckte mer och mer ett friutrymme dvs. att vägen till målen kunde vara många och glädjen över att upptäcka nya pedagogiska metoder, vägar och lärstilar var mycket stimulerande för både lärare och elever. (18)
47. Kommunaliseringen hade dock knappast någon betydelse för alla denna verksamhet. Det var snarare en följd av 1970-talets diskussion härrörande från kampen mellan äpplen och päron. Vill minnas att någon bok här skrevs av Postman/Weingartner. Kampen då var densamma och diskuterade frågan om skolans egentliga och viktigaste uppdrag...? Ytterligare bränsle till diskussionen kom i samband med 1990-talets Lpo, Men här har hela tiden funnits en stark önskan om utbildning av framtida medborgare ur ett demokratiskt perspektiv. Denna diskussion tycker jag saknas i dag. (14)
48. Först efter Lpo 94 började klassrumsarbetet hamna på arbetslagets agenda t.ex. i form av att vi började prata om temaarbete. (6)

#### *Sammanfattning av inkätutsagorna under denna kategori*

Frågan huruvida kommunaliseringen hade någon egentlig betydelse för den professionella frirumsanvändningen under 1990-talet splittrar informanterna. Några menar att kommunaliseringen inspirerade till nytänkande (utsagorna 44, 45, 46), medan några informanter menar att så inte var fallet (43, 47). Ytterligare andra (44, 48) hävdar att



det snarare var 1994 års läroplaner som var den huvudsakliga inspirationskällan.

### Vilka berättelser om skolan ger dessa utsagor?

Vad som innehållsligt förenar utsagorna som tas upp ovan är att de sammantagna inte inskränker sig till att handla om enskilda avgränsade delar av skolors vardagsarbete. Som framgår spänner de snarare över åtta kategorier som tillsammans täcker ett brett spektrum av aspekter med bäring på operativ skolverksamhet. Aktiviteter kopplade till det professionella frirummet är alltså inte så som informanterna bedömer det en fråga om processer som enbart fokuserar enskilda ämnen, administrativa rutiner eller några andra dylika avgränsade delar av en skolas vardagsarbete.

Ett frirumsarbete, så som informanterna berättar om det, har således bäring på skolans verksamhet och vardagsarbete i alla dess delar. Detta utesluter självfallet inte att frirumsarbete kan koncentreras till enskilda delar av arbetet, som t.ex. konferenser, schemaläggning och tjänstefördelning, eller ämnesutveckling med didaktiska förtecken. Ett skolarbete som vilar på frirummets möjligheter och hinder bygger på professionella överväganden och hänsynstaganden som har med yttre ramar som skolpolitik, budget, administration att göra. Men överväganden om frirumsmöjligheter bygger också på aspekter som skolkulturer, kreativitet, tekniska och sociala stödssystem och över huvud taget förkommande lokala förutsättningar.

Slutsatsen av detta är att frirumsinriktat arbete av de slag som faller ut ur informanternas berättelser inte kan beskrivas som tillfälliga projektarbeten. Möjligen har dylika professionella frirumsarbeten ett startdatum men knappast något fastställt slutdatum utan handlar snarare om ständigt pågående vardagsnära skolarbeten. Projektarbete betraktar vi som en i tid och rum avgränsad aktivitet som ligger vid sidan av det reguljära vardagsarbetet, bedrivs med särskilda ekonomiska medel och ofta med en särskilt utsedd personal. Skolans förändringsarbete har av tradition i hög grad drivits i projektform, men när det avgränsade projektarbetet upphört återgår vanligtvis vardagsarbetet i sina tidigare hjulspår. Detta utesluter självfallet inte att det är fullt möjligt att ett arbete som startas som ett tillfälligt projekt i sin förlängning kan övergå till ett kontinuerligt pågående frirumsanvändande skolarbete.

Vad som vidare är värt att notera är att av de 48 redovisade utsagorna knyter 46 mer eller mindre okritiskt an till decentralise-

ringslinjen som togs upp i föregående kapitel. En utsaga kan oförblommerat hänföras till marknadslinjen (informant 21, utsaga 8 ovan). En ytterligare informant (13) tar i följande passage upp ett resonemang som åtminstone indirekt knyter an till marknadslinjen: ”Nu handlar det ofta om hur skolan ska anpassa sig till familjens behov av ledigheter och speciella önskemål. Det finns de som tänker bort skolan som samhällsinstitution och betraktar den som en service bland andra”. Att vi inte finner fler utslag av marknadslinjen i detta material, trots det skolpolitiska genomslag som detta förhållnings sätt hade under 1990-talet, kan måhända till någon del förklaras med att några representanter för fristående skolor inte finns med bland informanterna. Men med tanke på att marknadslinjen även riktade sig mot kommunala skolor får det ändå betraktas som notabelt, och måhända ligger förklaringen i att marknadstänkandet i realiteten inte hade etablerat sig som en bärande institutionell värdebas i skolan under den här aktuella tidsperioden. Denna slutsats stöds f.ö. av Nyttell (2006) som pekar på att ett antal intervjuade skolchefer och skolledare i två kommuner hade uppenbara problem att se egennyttan med de kvalitetsredovisningar som 1997 blev obligatoriska för samtliga kommuner och skolor att arbeta fram. Även Segerholm (2009) pekar på att s.k. QAE-aktiviteter (dvs. kontrollinsatser som utvärdering, tillsyn, kvalitetsredovisning m.m.) i första hand tycks ha fått fäste på nationell skolpolitisk och skoladministrativ nivå och i begränsad omfattning är något som institutionaliserats på kommunal verksamhetsnivå.

Vi återkommer till inkätmaterialen i kapitel 8, och då redovisas hur samma informanter ställde sig till inkätdialogens tredje fråga, nämligen om 2000-talets möjligheter och hinder för ett frirumsanvändande skolprofessionellt arbete. Föreliggande kapitel avslutas här med att vi tittar närmare på ytterligare en i sammanhanget relevant empirisk studie. Den uppmärksammar hur en kommun i praktiken hanterade två formellt sett bärande inslag i 1990-talets avreglerade skola, nämligen kommunal skolplan och lokal arbetsplan.

### **Kommunal skolplan och skolors arbetsplaner**

1990-talets obligatorium för kommuner att upprätta skolplaner och för enskilda skolor att ta fram arbetsplaner var grundbultar i det nya statliga styrsystemet baserat på decentraliseringslinjen. Mot

denna bakgrund redovisas nedan ett komprimerat sammandrag av en utvärderingsstudie som genomfördes i början av 2000-talet, och som ger bilder av hur en kommun skolpolitiskt och professionellt och reellt hanterade dessa pålagor. Syftet med studien var primärt att ta reda på om eventuella innehållsliga relationer (avtryck) mellan skolplanen och arbetsplanerna förelåg, och i så fall vilka. Studien redovisas i Sundh m.fl. (2003) och var empiriskt upplagd enligt följande "tratt"-modell:

- Genomgång och bedömning av den aktuella kommunala skolplanen.
- Översiktlig genomgång och bedömning av 56 skolors arbetsplaner.
- Detaljerad genomgång och bedömning av 14 av de totalt 56 utvalda arbetsplanerna.
- Intervjuer vid tre av de 14 utvalda arbetsplanerna.
- Kulturanalys vid en av de tre utvalda skolorna.

### Undersökningskommunens skolplan

I den studerade skolplanen lyftes *lärande och utveckling* fram som uttryck för kommunens övergripande inriktningsmål för den samlade skolverksamheten. Vidare pekades områdena *språkutveckling* och *matematik* ut som nyckelområden i sammanhanget. För skolplanens tredje ben stod området *kultur*, och detta område framställdes som ledstjärna för den operativa vardagsmiljö där visionen om ett skolarbete grundat på elevers lärande och utveckling, med speciell tonvikt på språkutveckling och matematik, skulle omsättas i handling. En förutsättning för lärande och utveckling är enligt skolplanens skrivningar att den påverkan elever utsätts för faller i god jord. Med detta avses elevers förmåga att inte bara ta emot och söka information, utan också att reflektera över dess innehåll. Reflektionen är i sin tur en nödvändig förutsättning för att information förädlas till kunskap. För att en pedagogisk grundsyn med denna innebörd ska kunna omvandlas till praktisk vardagspedagogik förutsätts enligt skolplanen att elevers tidigare kunskaper, erfarenheter och förhållningssätt öppnar för lärandeprocesser grundade på reflekterande förhållningssätt. I dagens samhälle översköls eleverna med information, och en av skolans huvuduppgifter som faller ut

ur denna skolplan är att skapa och vidmakthålla en lärandemiljö som ger möjligheter för elever att reflektera över, ta till sig och kritiskt granska innebörden i dagens gigantiska informationsutbud.

Sammanfattningsvis framstod skolplanen som ett påtagligt visionärt och skolideologiskt dokument med en textmassa och ett skrivsätt som i sak inte i några mer väsentliga avseenden avvek från de allmänna delarna i den då gällande läroplanen för grundskolan, Lpo 94. Några kopplingar till den kommunala skolbudgeten fanns inte med i skolplanen, och inte heller framställdes några strategier eller idéer med koppling till uppföljning och lokal utvärdering av vare sig skolplanen eller de lokala arbetsplanerna.

### Skolornas arbetsplaner

Av den dåvarande nationella läroplanen för grundskolan, Lpo 94, framgick att i den lokala arbetsplanen "... skall den enskilda skolan ange hur målen skall förverkligas och hur verksamheten skall utformas och organiseras. Där anges således mål för verksamheten som helhet. Lärarna utformar tillsammans med eleverna undervisningsmål. Dessa mål och elevgruppers behov och förutsättningar är utgångspunkten för val av arbetssätt". En rådgivande skrift från Skolverket 1999 faller läroplanen i talet när det om skolors lokala arbetsplaner bl.a. sägs att syftet med arbetsplanen "... visa hur nationella mål och kommunala mål i skolplanen skall uppnås, vilka mål och åtgärder i övrigt som är av särskild vikt för skolan och hur verksamheten därför skall utformas och organiseras. Arbetsplanen avser verksamheten som helhet. Lärarna skall tillsammans med sina elever utforma undervisningsmål, välja stoff, arbetsmetoder och former för utvärdering".

Om just arbetsplaner stod i kommunens skolplan att läsa: "I skolornas lokala arbetsplaner ska det också tydligt framgå hur skolan tänker arbeta för att nå målen i lärande och utveckling, språkutveckling, matematik och inom kulturområdet." Det var alltså eventuella kopplingar mellan innehållet i skolplanen och innehållet i de 67 arbetsplanerna, avgivna av förskolor, grundskolor, gymnasieskolor och vuxenutbildning samt särskolor, som stod i förgrunden för den studie som här återges i sammanfattande form. Annorlunda uttryckt handlade studien om studera närvaron eller frånvaron av samsyn mellan den kommunalpolitiska skolnivån och

de aktuella skolornas professionella nivå så som detta framgår i det studerade dokumentmaterialet.

Studiens dokumentstudier visade att det mellan textinnehållet i skolplanen och motsvarande innehåll i arbetsplanerna på ett översiktligt plan genomgående rådde en god innehållslig överensstämmelse. Detta innebär att formellt sett var avtrycken av skolplanens skrivningar påtagliga och tydliga i arbetsplanens skrivningar. Men med detta sagt är det nödvändigt att göra reservationer. I vissa arbetsplaner förekom vad som kan liknas vid blåkopior av skolplanen, dvs. formuleringarna var till synes närmast pliktskyldigast samstämmiga till sin karaktär och hade av allt att döma inte tillkommit på grundval av professionella överväganden. Andra arbetsplaner innehöll texter där man uppenbarligen låtit sig inspireras av skolplanen, men att man därifrån utifrån egna professionella reflektioner och överväganden arbetat vidare och utvecklat skolplanens övergripande tankegångar. Vi ska här ge tre exempel som belyser det ovan sagda.

### Skola 1

Skolans arbetsplan har utarbetats med utgångspunkt från den kommunala skolplanens innehåll. Av intervjumaterialet framgick att personalen på bred front medverkat vid framtagandet av arbetsplanen. Konstruktionen av arbetsplanen gick till så att skolans personal tilldelades olika deluppgifter i denna process och resultatet av detta arbete sammanställdes och bildade underlag för arbetsplanens innehåll. Arbetsplanarbetet bedrevs således som en gemensam professionell process med en hög grad av medverkan bland skolans aktörer. Den samlade bedömningen av detta är att arbetsplanarbetet präglades av väsentlig grad av professionell participation med fokus på arbetsplanen som ett frirumsöppnande instrument.

### Skola 2

Den lokala arbetsplanens betydelse för vardagsarbetet på Stenebergsskolan var enligt de intervjuer som genomfördes begränsad. Den arbetsplan som var i bruk när studien gjordes hade i sin grundkonstruktion utarbetats ett antal år tidigare, och därefter genomgått en ytlig revidering. Av allt att döma var arbetsplanarbetet en

process som i huvudsak skolledarna ägnade sig åt. Den övriga personalens deltagande hade inskränkt sig till att man vid något tillfälle getts tillfälle att kommentera planen och komma med förslag till ändringar och tillägg. Slutsatsen av detta är att vid denna skola var arbetsplanarbetet ett pliktskyldigt arbete som i väsentliga avseenden hade präglats av frånvaro av reell professionell participation och därmed berörde det professionella frirummet i en synnerligen begränsad omfattning.

### Skola 3

Inom denna skola hade arbetsplanarbetet gått till så att ett förslag till arbetsplan som arbetats fram av skolledarna hade gått ut på remiss till arbetslagen. Arbetslagen hade därefter lämnat synpunkter på förslaget och planarbetet fullföljdes därefter av skolledarna. Därutöver hade det även funnits tillfällen till att ventilera den nya arbetsplanens innehåll på konferenstid, innan den slutgiltiga versionen fastställdes. Enligt intervjuerna var personalen nöjda med detta förfaringssätt. Slutsatsen av detta är den reella professionella participationen i arbetsplanarbetet är att betrakta som tämligen låg och att arbetsplanarbetet i begränsad omfattning hade något med reellt professionellt frirumsanvändning att göra.

### Sammanfattande slutsatser av studien av skolplan och arbetsplaner

Ovanstående slutsatser om Skola 1–3:s arbetsplaner grundas på en kombination av dokument- och intervjudata. Med stöd av enbart de dokumentdata som redovisas i studien kan vi inte dra säkra slutsatser om relationen mellan samtliga arbetsplaner och professionell frirumsanvändning. Men trots detta bedömer vi att tillgängliga data åtminstone medger att vi kan formulera några förhållandevis välgrundade antaganden, och med detta förbehåll kan följande konstateras:

Av de 26 arbetsplaner från kommunens förskolor som granskades fanns indikationer i sex på ett innehåll som inte bara pliktskyldigast togs fram för att tillgodose obligatoriska krav, utan som även indikerade betydelse för professionell frirumsanvändning. I förskoleklass till årskurs 6 var motsvarande proportion att av 22

granskade arbetsplaner visade tre tecken på professionell frirumsanvändning. I årskurserna 7–9 granskades åtta arbetsplaner och ingen av dessa indikerade att arbetsplanen vilade såvitt kunde bedömas på tankar om frirumsanvändning. I gymnasieskolan, vuxenutbildningen och särskolan var motsvarande proportion att av nio arbetsplaner indikerade två kopplingar till vardagsnära frirumsanvändning.

Av de granskade arbetsplanerna finns alltså tecken på att planerna varit betydelsefulla för den enskilda skolans frirumsanvändande verksamhet i elva fall. Vidare kan den slutsatsen också dras att skolformerna för de yngre åren synes mer benägna att koppla samman skolplan och arbetsplaner med frirumsarbete än skolformerna för de äldre åren.

## 6 Från lokala kvalitetsredovisningar till central skolinspektion och systematiskt kvalitetsarbete

### Inledning

Detta kapitel är det första av tre kapitel som följer där vi tar upp frågan om frirum i ljuset av skolans *centraliserade* och *resultatstyrda* institutionella spelplan. I kapitlet lyfter vi fram aktiviteter som Segerholm (2009) samlat under beteckningen QAE (Quality Assurance and Evaluation), dvs. utvärdering, uppföljning, kvalitetsgranskningar och kvalitetsredovisningar, utbildningsinspektion/skolinspektion, nationella prov samt individuella utvecklingsplaner. Bland dessa har vi av avgränsningsskäl valt att främst ta upp begreppet *kvalitet* som ett strategiskt intressant område i förhållande till frirumsproblematiken. Vi kommer bl.a. in på kvalitetsbegreppets etablering i skolpolitik och tillämpning i praktiken under de senaste decennierna. I detta sammanhang behandlas även skolinspektionens återkomst i svensk skolpolitik och statlig skoladministration och dess kopplingar till kvalitetsbegreppet.

Som påpekas av en samstämmig kår av forskare inom området är användandet av begreppet kvalitet i skolsammanhang en import från näringslivet i allmänhet och producerande företag i synnerhet. Till offentlig sektor och skolan kom begreppet via dess etablerande inom privat tjänsteproduktion. Fokuseringen på kvalitet inom offentlig verksamhet kopplas, som togs upp i kapitel 3, inte sällan samman med *New Public Management* (NPM). Ett av de mest utbredda kvalitetsinstrumenten som ofta kopplas till NPM går under beteckningen TQM, dvs. *Total Quality Management*. ”TQM ... är att mäta, utvärdera och förändra verksamheten med kundtillfredsställelse som ledstjärna” skriver Hasselbladh & Bejerot (2002, citerad i Bergh, 2010).



Från dessa allmänt hållna inledande ord om kvalitet som uttryck för en marknadsorienterad ledstjärna för offentlig verksamhet ska vi nu övergå till att behandla hur detta begrepp kom att etableras i skolsammanhang som mått på skolförbättring.

## Vad är kvalitet?

I Skolinspektionens terminologihandbok (2010) förs ett problematiserande resonemang om kvalitetsbegreppet som i huvudsak grundas på Dahler-Larsens bok *Kvalitetens Beskaffenhet* (2008) som huvudreferens. Här hävdas att kvalitet i sig är en innehållslös term som i grunden har att göra med "... beskaffenhet eller egenskaper som kan knytas till olika aspekter av en vara eller en tjänst". Följdfrågor som då uppstår är vad som ska öka eller minska, och vem ska bestämma vilka egenskaper som är de mest intressanta i sammanhanget. Dahler-Larsen menar att svaren på dessa frågor grundas på värdemässiga ställningstaganden och av detta följer att det knappast är möjligt att skapa en generell definition av kvalitet.

icke desto mindre är kvalitet ett av de mest framträdande skolpolitiska och skoladministrativa begreppen under de senaste 25 åren, och för Skolverket och Skolinspektionen framstår i dagsläget kvalitet som ett begrepp som dessa myndigheters respektive verksamheter i hög grad är upphängda på. Skolinspektionen och Skolverket lutar sig båda mot en definition av kvalitet som handlar om hur väl en granskad verksamhet (a) uppfyller nationella mål, (b) uppfyller andra mål, krav och riktlinjer som är förenliga med de nationella, och (c) strävar efter utveckling och förbättring (Skolinspektionens terminologihandbok, 2010, s. 36). För att kunna tillämpa definitionen är det enligt nämnda terminologihandbok

... ytterligt viktigt att veta vilka mål som avses, vilka som valts bort och hur målen operationaliserats i mät- eller observerbara termer. I den mån en kvalitetsgranskning inte bara grundar sig på mål i författningar och övrigt regelverk, utan även inkluderar forskningsresultat och beprövad erfarenhet, är det om möjligt ännu viktigare med tydlighet i hur styrdokument, forskning och beprövad erfarenhet kopplats samman som grund för bedömning. (s. 36)

## Kvalitetsbegreppets skolpolitiska intåg

År 1997 lyftes kvalitet fram i regeringens utvecklingsplan (Skr 1976/97:112) som ett skolpolitiskt nyckelbegrepp. Innehållet i utvecklingsplanen formaliserades därefter i förordningen SFS 1997:702. Obligatoriet för skolhuvudmän att arbeta fram årliga kvalitetsredovisningar, adresserade till Skolverket, tonar fram som ett första steg av fjärmande från den decentraliseringslinje som dessförinnan hade dominerat skolpolitiken och den statliga skoladministrationen.

I avhandlingarna *Från kvalitetsidé till kvalitetsregim* respektive *Vad gör kvalitet med utbildning?* gör författarna, Hans Nyttell (2006) respektive Andreas Bergh (2010), grundliga genomgångar av hur kvalitetsbegreppet under senare decennier har etablerats som svensk skolpolitikens huvudsakliga ledord. Titeln på Nyttells arbete avspeglar hur han ser på denna etableringsprocess. Med kvalitetsregim avses enligt Nyttell "... en dominerande tankestil, den ram inom vilka skolans problem och dess lösningar ordnas i kvalitetsstrukturer och procedurer" (s. 162). I sak kommer Bergh (2010) fram till samma slutsats på grundval av sina textanalyser av i sammanhanget relevanta officiella dokument. Han konstaterar att "... en tydlig förskjutning i de förväntningar som riktas mot kvalitetsbegreppet", och fortsätter: "Från motiv som kopplas till individens utvecklingsmöjligheter och samhällsutveckling, såväl i förhållande till demokrati som arbetsliv, till en mer ensidig betoning på resultat och måluppfyllelse..." (s. 124).

Liksom även Kristiansson (2006) och Quennerstedt (2006) konstaterar Nyttell att i de officiella 1980- och tidiga 90-talsdokumenten om skolans styrning förekommer ordet kvalitet i begränsad omfattning. Kvalitetsbegreppet berörs i Läroplanskommitténs betänkande, men det är som nämndes i regeringens utvecklingsplan (skr 1996/97:112) som det får sitt genombrott som skolpolitiskt honnörsord. Notabelt är att detta sker samma år som Skolkommittén lägger fram sitt slutbetänkande (SOU 1997:121, se kapitel 4) i vilket decentraliseringslinjen omhuldas och marknadslösningar i allt väsentligt avvisas. Bergh skriver att när kvalitetsbegreppet fördes in i svensk skola var det redan laddat med specifika innebörder. Det hade tidigare såväl nationellt som internationellt lanserats som en lösning på olika problemkomplex inom privat och offentlig verksamhet, och det var snarare en fråga om

när, inte om, kvalitetsbegreppet skulle få ett fotfäste även inom det svenska skolväsendet, skriver Bergh (a.a., s. 274).

Nytell (a.a.) sätter in kvalitetsbegreppets skolpolitiska genomslag i ett tidsmässigt sammanhang, och pekar på hur det i mitten av 1990-talet framställdes kritik i bl.a. revisions- och mediarapporter såväl mot regeringens skolpolitik, som mot Skolverkets verksamhet. Ett utsatt statsfinansiellt läge som följdes av kommunalekonomiska nedskärningar inom bl.a. skolsektorn utgjorde tveklöst försvärande faktorer för decentraliseringsreformens implementering. Dessutom hade kommunaliseringen av lärartjänsterna mottagits negativt bland vissa tongivande lärargrupper, inte minst av medlemmar i Lärarnas Riksförbund (LR). Den samhälleliga legitimiteten sviktade således för den nya skolpolitiken i allmänhet och decentraliseringslinjen i synnerhet, och Nytell menar att dessutom förändrades relationerna mellan regeringen och Skolverket under denna tidsperiod. Under 1990-talets första år präglades Skolverkets verksamhet av en relativ autonomi visavi regeringen, men efter hand kom den politiska ledningen alltmer att styra verket som ett eget stabsorgan med specifika verksamhetsinstruktioner.

I mitten av 1990-talet synes ett spänningsförhållande (en ”skepsis” som *Utredningen om mål och uppfyllelse i grundskolan* uttrycker det i betänkandet SOU 2007:28, s. 416) råda mellan Skolverket, som hävdar den ursprungliga decentraliseringslinjen, och regeringen där det New Public Management-influerade begreppet kvalitet lyfts fram som skolpolitiskt honnörsord. De spända relationerna synes emellertid i mindre grad ha handlat om själva problembeskrivningen. Av SOU 2007:28 (bil 3, s. 418) framgår att Skolverket i sin årsberättelse 1995/96 pekade på bristfälligheter framför allt i fråga om skolhuvudmännens kompetens att hantera uppföljnings- och utvärderingsarbete. Av de dokument som studerats finns inget som tyder på att regeringen i sak hade någon annan uppfattning härvidlag, utan frågan var uppenbarligen hur dessa bristfälligheter lämpligast skulle hanteras. Enligt Skolverkets decentraliseringslinje låg problemets lösning i att ytterligare stärka den kommunala och professionella utvärderingen och uppföljningen, medan regeringen lutade mer åt att utveckla åtgärds paket som kretsade runt olika varianter av begreppet kvalitet. I sammanhanget kan dock noteras att regeringen under denna era går förbi Skolverket och vänder sig direkt till skolhuvudmän och professionella inom flera områden. Detta sker genom att det på departementsnivå inrättas speciella delegationer (bl.a. inom områdena IT, kunskapslyftet och timplaner).

## Kvalitetsbegreppet institutionaliseras

Det är alltså i ett skolpolitiskt landskap av det ovan beskrivna slaget som begreppet kvalitet institutionaliseras som skolpolitiskt honnörsord. I detta sammanhang synes kvalitetsbegreppet passa som hand i handske som ledstjärna för skolans utveckling: ”Kvalitet omges av ett positivt skimmer och har en potential i sin flexibla betydelse. Kvalitet kan ingen vara emot, och ordet förknippas med eftersträvansvärda framgångsmodeller i sina tillämpningar i varuproduktion och tjänsteverksamhet” skriver Nyttell (2006, s. 159).

Av Nyttells analys tonar alltså slutsatsen fram att det var decentraliseringslinjens problematiska konsekvenser som skolpolitiken med ett alexanderhugg löste upp genom att föra in det mångtydiga begreppet kvalitet som måttstock för god skolverksamhet. I 1997 års kvalitetsförordning föreskrivs att skolhuvudmännen ska arbeta fram årliga kvalitetsredovisningar som ska knytas till två av decentraliseringslinjens grundpelare, den kommunala skolplanen och den lokala arbetsplanen. Genom att knyta kvalitetsredovisningar till dessa planer, och även sammankoppla dem med kommunal uppföljning och utvärdering, var det alltså möjligt att införa ett kvalitetsperspektiv som åtminstone i retorisk mening knöt an till decentraliseringslinjen. Det decentralistiska anslaget i förordningen tog sig alltså uttryck i att skolhuvudmännen kunde sätta sin prägel på hur arbetet med kvalitetsredovisningarna skulle genomföras i praktiken. I föregående kapitel gavs ett exempel på hur en kommun i praktiken hanterade just denna problematik.

## Från idé till regim

Efter att kvalitetsförordningen vunnit laga kraft i slutet av 1997 startade en process där ett perspektiv på kvalitet, som alltså initialt var laddat med ett decentralistiskt färgat innehåll, steg för steg förändrades i riktning mot ett innehåll som Nyttell (2006) sammanfattar i benämningen kvalitetsregim. Med källhänvisningar till detta arbete och till Bergh (2010) kan vi peka på följande strategiska aktiviteter i denna process:

## 1. Kvalitetsförordning beordrar kommunal och lokal kvalitetsgranskning

I konsekvens med regeringens kvalitetsförordning 1997, där huvudmän och skolor beordras att upprätta årliga kvalitetsredovisningar, utfärdar regeringen samma år en instruktion där Skolverket beordras att följa och kontrollera att huvudmännen lever upp till kraven i förordningstexten. Förordningen lyfter fram kvalitetsbegreppet som skolpolitisk ledstjärna och knyter i väsentliga avseenden an till decentraliseringslinjen. Detta tar sig bl.a. uttryck i att kvalitetsgranskningarna knyts till lokala/professionella målsättningar så som dessa kommer till uttryck i kommunala skolplaner och lokala arbetsplaner. I regeringsskrivelsen (1996/97:112) som låg till grund för förordningen uttrycks detta så här: ”I skriftliga kvalitetsredovisningar skall framför allt ingå en bedömning av måluppfyllelsen i förhållande till skolplanen respektive arbetsplanen samt slutsatser angående åtgärder.” Vidare sägs att kvalitetsredovisningen ska ge information om hur huvudmännen och skolorna avser att utveckla verksamheten i förhållande till givna nationella och lokala mål, och att redovisningarna utgör komplement till, och således inga ersättningar för, annan utvärderings-, uppföljnings- och tillsynsverksamhet. Nyttell (2006) beskriver den tidiga kvalitetsinriktningens koppling till decentraliseringslinjen så här:

Förordningen om kvalitetsredovisning som trädde i kraft november 1997 var kortfattad och lämnade betydande tolkningsutrymme för kommuner och skolor. Enligt förordningen skulle bedömningar av måluppfyllelse göras med utgångspunkt från kommunens skolplan respektive skolans arbetsplan. Det fanns alltså en överensstämmelse i förordningstexten med decentraliseringstanken och kommuners och skolors autonomi. Samtidigt uttrycks i utvecklingsplanen att redovisningarna ska kunna användas för den statliga kvalitetsgranskning som nu skulle inledas. (s. 135)

## 2. Ett utvecklingsbaserat kvalitetsgranskningssystem

Skolverket utvecklar på regeringens uppdrag under åren 1998–2000 ett eget kvalitetsindikatorssystem benämnt BRUK (Bedömning, Reflektion, Utveckling, Kvalitet). Verket hävdar att systemet knyter an till ett lokalt decentralistiskt förhållningssätt snarare än till kvalitet i ett statligt kontrollerande perspektiv. Skolverket utfärdar under denna tidsperiod även allmänna råd till skolhuvud-

männen hur arbetet med kvalitetsgranskningarna kan och bör bedrivas. BRUK övertogs av Myndigheten för skolutveckling (MSU) 2005, men återgick till Skolverket i anslutning till att MSU lades ner 2008. Systemet används fortfarande när detta skrivs (juni 2013).

### 3. En statlig granskningsnämnd

En kvalitetsgranskningsnämnd som är underställd regeringen (och inte Skolverket) inrättas 1998. Segerholm (2009a) skriver att den borgerliga oppositionen i riksdagens utbildningsutskott hade under en längre tid drivit frågan om att inrätta en granskningsmyndighet som var skild från Skolverkets utvecklingsuppdrag. Den nya kvalitetsnämnden hade Skolverkets GD som ordförande, var fysiskt placerad på Skolverket och genomför egna granskningsuppdrag frikopplade från Skolverkets tillsyn. Nämndens uppdrag fastställdes initialt av regeringen och kompletterades senare med skolverksuppdrag. Under första året fullgjordes granskningarna av speciellt utsedda utredare inom områden som t.ex. rektorsrollen och läs- och skrivundervisning i ett 15-tal kommuner. Totalt genomfördes under åren 1998–2003 ett drygt tiotal granskningar i 95 kommuner som vilar på för ändamålet utarbetade manualer samt på offentlig statistik. Rapporter som var direkt adresserade till regeringen utarbetades för varje genomförd granskning. En statlig organisation för extern granskning började därmed ta form. Skolverket har initialt en avvaktande hållning till resultatet av denna verksamhet. Senare är verkets synpunkter på granskningsnämnden synnerligen positiva. Bland annat hävdas att granskningarna satt positiva avtryck i inte minst mindre kommuner (Nytell a.a.). Mellan dessa tidpunkter har Skolverkets första GD, Ulf P Lundgren avgått och efterträts av Mats Ekholm.

### 4. Framflyttade statliga positioner

Regeringen ger Skolverket 1998 uppdraget att under en sexårsperiod bedriva systematisk tillsyn i alla kommuner. År 1999 utkommer Skolverket med allmänna råd om hur kvalitetsförordningen från 1997 ska tolkas, och man föreslår även hur de kommunala och lokala kvalitetsredovisningarna ska sammanställas och dokumenteras. Detta kan bland annat ses mot bakgrunden av att

Skolverket presenterar en studie där man uppger att förhållandevis få skolhuvudmän har inkommit till verket med kvalitetsgranskningar och därmed brutit mot 1997 års kvalitetsförordning. Slutsatsen av detta sammanfattar Quennerstedt så här:

Skolverket (...) framhåller/1999/ att logiken i den hierarkiska idén om skolans styrning, där staten fastställer mål och inriktningar, kommunen organiserar och genomför och personalen ansvarar för den dagliga verksamheten, inte håller i den kommunala verksamheten. Där agerar i stället en rad aktörer utifrån sina intressen, och hur maktstrukturer och politisk styrning i en kommun ser ut är beroende av kommunens politiska och förvaltningsmässiga miljö och tradition ... i Skolverket 1997 skrivs den hierarkiska tanken fram tydligt, med staten som målformulerande, kommunen som ansvarig för organiserandet och med ett uppdrag att vidaredelegera så mycket som möjligt av beslutsrätten till själva verksamheten och de professionella. (s. 55)

I regeringens utvecklingsplan (skr. 2001/02:188) markeras ytterligare en skärpning av 1997 års kvalitetsförordning. Bland annat ställs krav på att kvalitetsredovisningarna ska innehålla information om elevers kunskapsutveckling. I linje med detta tas en ny kvalitetsförordning fram (SFS 2001:649). En väsentlig förändring i denna i förhållande till motsvarande förordning 1997 är att kvalitetsredovisningar inte längre ska bedrivas med utgångspunkt från lokala och professionellt formulerade mål i skolplaner och arbetsplaner. De ska i stället utgå från de *nationella målen*. Innebörden av detta är att kvalitetsredovisningens tidigare koppling till decentraliseringslinjen blir mindre påtaglig.

För Skolverkets del medför detta att man explicit arbetar för en målsättning som går ut på att samtliga skolhuvudmän i slutet av 2002 ska ha upprättat godkända kvalitetsredovisningar.

## 5. Utvecklingsdialoger sätter fokus på skolutveckling

Skolverket inleder år 2000 så kallade *utvecklingsdialoger* med kommuner som i sina kvalitetsredovisningar uppvisar svaga resultat. Satsningen grundas på ett regeringsuppdrag till Skolverket att utveckla formerna för kvalitetsutveckling, och verket formulerar en ambitionsnivå som går ut på att man inom en femårsperiod åtminstone har kommit i gång med dialoger med samtliga kommunala huvudmän. Skolverket har stora förhoppningar med dialogarbetet som grundas på att man markerar verket som en *stödjande*

snarare än kontrollerande part i kommunernas skolutveckling. Avsikten är att dialogerna ska bli ett bestående inslag i verkets skolutvecklande stödfunktioner. Av en skrivelse till regeringen framgår att dialogverksamheten "... framgent skall ges större tyngd och omfattning i Skolverkets arbete" (citat i Nyttell, s. 109). Skolverket rapporterar lovande resultat från genomförda och pågående utvecklingsdialoger och får stöd i denna slutsats av ett danskt institut som engageras för att utvärdera denna verksamhet. Trots detta upphör i allt väsentligt dialogerna 2003 i anslutning till delningen av Skolverket (se nedan).

Skolverkets dåvarande GD, Mats Ekholm, skriver 2005 att utvecklingsdialogerna vilade på lokal skolutveckling som strategi för förändring. Skolverket bedrev som nämndes sin uppsökande dialogverksamhet i framför allt kommuner och skolor som i sina till verket inrapporterade bristfälliga resultat. Men vid denna tidpunkt inlämnade, trots obligatoriet i förordningen från 1997, endast cirka hälften av skolhuvudmännen årliga kvalitetsredovisningar till Skolverket. En anledning till detta var enligt Ekholm dels att det inte fanns en upparbetad tradition för denna typ av återkommande redovisningar, dels att huvudmän och skolor innan dialogverksamheten startade inte fick någon högre grad av återkoppling av Skolverket på de kvalitetsredovisningar som inrapporterades.

Genom utvecklingsdialogerna skapade Skolverket ett institutionaliserat återkopplingssystem där man knöt samman inrapporterade kvalitetsredovisningar med återkommande skolutvecklingssamtal. Ekholm skriver att under 2001 och 2002 genomfördes mer eller mindre i tid utdragna utvecklingsdialoger i 116 kommuner. Under 2003 kom som sagt denna verksamhet att kraftigt reduceras p.g.a. att Skolverkets statliga anslag för dialogverksamheten kraftigt beskars. Avsikten var annars enligt Ekholm att den nya Myndigheten för skolutveckling skulle överta dialogerna, men detta försvårades på grund av att planerade ekonomiska medel för denna verksamhet omfördelades till Skolverkets nya utbildningsinspektion som vi återkommer till nedan.

## 6. Statligt stipulerade kvalitetsindikatorer

År 2002 upprättar regeringen en utvecklingsplan för skolans kvalitetsarbete (skr 2001/02: 188). I denna stipuleras att kvalitetsredovisning inte bara är obligatoriskt för skolan, utan även för skolbarn-



omsorg och förskoleverksamhet. Som framgår av citatet nedan ger i planen regeringen Skolverket uppdraget att utarbeta enhetliga resultatmått för skolan, förskolan och vuxenutbildningen.

... kvalitetsarbetet både i skolan och i kommunen /bör stödjas/ genom att fungera som *kvalitetsindikatorer* samtidigt som de underlättar jämförelser mellan skolor, mellan kommuner och på nationell nivå. Ambitionen bör vara att resultatmåttens sammantaget skall *spegla verksamheternas hela uppdrag*, dvs. målen i läroplanerna och för skolan även kursplanerna. Strävan bör vara att även de övergripande målen skall kunna omfattas, t.ex. faktorer som trygghet, trivsel, arbetsmiljö och skolmåltider samt inflytande för barn, elever och vuxna. Utöver resultatmått som baseras på prov eller annan dokumentation bör därför övervägas mått även av annan karaktär baserade på enkäter, som t.ex. attitydundersökningar, självvärderingar samt kollegiala bedömningar m.m. (s. 27, kurs. gjorda här)

Skolverket redovisar uppdraget 2004. Här för verket ett resonemang där man å ena sidan varnar för att normerande kvalitetsindikatorer kan hämma den lokala utvecklingen men att de, å den andra, kan vara stöd för skolutveckling. Man lyfter fram ett antal förslag på indikatorer inom samtliga skolformer som att visa på andel elever som enligt slutbetygen når målen för skolår 9 i 16 ämnen, men också om mjukdata som t.ex. om och i så fall hur elever bedömer att elever och lärare bemöter varandra med ömsesidig respekt.

I denna tidsperiod kommer ett förslag i Skollagsbetänkandet (SOU 2002:121) om att kravet på kvalitetsredovisning ska regleras i skollagen, och dessutom att kravet på obligatoriska kommunala skolplaner ska tas bort som lagtext. Quennerstedt (2006) tolkar detta som en förändring av det tidigare synsättet på kommunen som planerande och proaktiv part till ett förhållningssätt där kommunens funktioner är av mer reaktiva och kontrollerande karaktär:

... förslaget om avskaffande av skolplanen .../markerar att/... kommunen ska inte i någon högre grad i fortsättningen ha en proaktiv uppgift för skolans verksamhet genom att kommunpolitiker formulerar mål eller visioner. I relation till kvalitetsredovisningens stärkta position förskjuts det kommunala uppdraget från den typ av planerande och proaktiva handlingar som målformulering och angivelse av prioriteringar och visioner är, mot kontrollerande och reaktiva handlingar. (s. 111)

## 7. Skolverket delas

I enlighet med regeringens utvecklingsplan 2002 delas Skolverket i mars 2003 i två myndigheter. Beslutet om delning är bl.a. föranlett av kritik, bl.a. från Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer som går ut på att verkets uppgifter att såväl gynna skolutveckling som att bedriva tillsyn är svårförenliga; det kontrollerande uppdraget bör förstärkas och organisatoriskt hållas isär från skolutvecklingsuppdraget. Det nya Skolverkets huvuduppdrag blir mot denna bakgrund att ägna sig åt kvalitetskontroll och tillsyn genom en ny och till verket kopplad utbildningsinspektion. Utöver detta har verket som tidigare bl.a. uppdrag att utarbeta kursplaner och betygskriterier samt att bedöma ansökningar om inrättande av fristående skolor. Den mer verksamhetsstödjande funktionen, skolutveckling, läggs på det nyinrättade verket *Myndigheten för skolutveckling* (MSU). I denna delade verksstruktur var den ursprungliga tanken att MSU skulle svara för utvecklingsdialogerna (pkt 5 ovan), men eftersom regeringen inte kom att fördela merparten av dessa medel till MSU, utan till Skolverket för att bygga upp den nya utbildningsinspektionen, reducerades verksamheten med utvecklingsdialoger högst påtagligt.

## 8. Punkterna av 1–7 ovan i sammandrag

Resultatet av den process som översiktligt har behandlats under punkterna 1–7 ovan kan vad gäller Skolverkets roll i skolans statliga styrning sammanfattas så här:

... /förändringen av/ ... den verksamhetsidé och modell som byggdes upp kring Skolverket vid starten 1991 ... handlade om det grundläggande tänkandet kring myndighetens uppgift och roll i ett decentraliserat skolväsende och om innehåll och former för myndighetens arbete. Inom den beslutande ansvarsfördelningen och målstyrningen var Skolverkets roll att bygga upp kunskap om vad som skedde i skolan, och genom en informativ styrning tydliggöra och medverka till den lokala tolkningen av de nationella målen. Under /1990-talet/ har den statliga myndigheten på skolområdet gradvis förändrats i sin roll mellan den nationella politiken och verksamheten i kommuner och skolor. Skolverket har i början av 2000-talet renodlats till en kontrollmyndighet dominerat av kvalitetsidéen, och med en aktiv direkt kontroll i inspektionerna. (Nytell, 2006, s. 117)

Quennerstedt (2006) kommer i princip fram till samma slutsats som Nyttell, men drar dessutom den mer långtgående slutsatsen att skillnaden mellan Skolverket i början av 2000-talet och den cirka tio år tidigare avskaffade Skolöverstyrelsen framstår som skäligen marginell:

Vid tiden kring millennieskiftet talar man ... om Skolverkets uppdrag på ett helt annat sätt än vad som var fallet då verket inrättades i 1990-talets början. Skolverkets identitet och självförståelse har kommit att vridas alltmer mot myndighetsuppdraget tillsyn, paradoxalt nog mot en del av de karaktäristika som avvisades som SÖ:s tillkortakommanden. (s. 60)

Vid millennieskiftet kännetecknades alltså styrrelationerna av att skolkommunala huvudmän och enskilda skolor var underkastade en omfattande statlig kontroll, utvärdering och tillsyn. Föreställningen om skolhuvudmäns och skolors långtgående egna ansvarstagande över frirumsanvändandet hade ersatts av att staten byggt upp en förvaltningsstruktur för kontroll av skolhuvudmannens och skolors måluppfyllelse. Denna kontroll innebär att en verksamhet som tidigare i huvudsak vilade på en relativ kommunal autonomi, som gav förutsättningar för ett professionellt ansvarstagande, förändrats i riktning mot att det i huvudsak är det statliga ansvarutkrävandet vilket tonar fram som skolans huvudsakliga styrmekanism. Bergh (2010) drar av sina dokumentstudier slutsatsen att i officiella texter före 2002–03 betonas betydelsen av att den lokala nivån lyfter fram och förhåller sig till kvalitativa och svår-mätbara mål, medan dokumenten efter 2002–03 trycker på vikten av ett systematiskt kvalitetsarbete syftande att uppnå de nationella målen.

Slutsatsen av detta är att här kan vi skönja ett skolpolitiskt skifte (jfr Englund, 1995). Den i huvudsak målstyrda och decentraliserade skolinstitutionen, som i väsentliga avseenden vilade på föreställningen om professionellt ansvarstagande, har förändrats i riktning mot en i huvudsak resultatstyrd och centraliserade skolinstitution grundad på statligt ansvarutkrävande som styrpolitisk huvudingrediens.

## Skolverkets utbildningsinspektion 2003–2008

Inom skolans område finns i detta land en väl etablerad historisk tradition av att staten kontrollerar och utövar tillsyn över skolan och dess verksamhet. Ett långvarigt inslag i skolinspektionens historia är folkskoleinspektionen som kom i gång på 1860-talet och pågick under 100 år. Folkskoleinspektörerna var kända – ökända – för sina oannonserade skolbesök som resulterade i rapporter till statsmakterna om tillståndet i landets folkskolor. Denna tillsynsverksamhet ersattes i slutet av 1950-talet av Länskolnämndernas inspektörsorganisation som sedermera avskaffades i början av 1990-talet som en följd av förändringen av den statliga skoladministrationen i enlighet med det reformarbete som utmynnade i att ansvarspropositionen antogs av riksdagen 1990 (se kapitel 3).

Under större delen av 1990-talet förekom ingen skolinspektion i rikstäckande bemärkelse. I slutet av decenniet startade som togs upp under punkten 3 ovan den regeringsstyrda kvalitetsgranskningsnämnden med följd att en extern granskningsverksamhet kom i gång. Den mer rigorösa utbildningsinspektionen inleddes i Skolverkets regi 2003 och var fullt utbyggd 2005. Den syftade till att "... bedöma hur verksamheterna arbetar i riktning mot de nationella målen och att kontrollera att nationella krav i skolförfattningar följs" (SOU 2007:101, s. 6).

En betydelsefull del av Skolverkets utbildningsinspektion var att bedöma skolhuvudmäns och skolors kvalitetsarbete, som då primärt handlade om den egna förmågan att utveckla och förbättra vardagsarbetet. Det betonades att trots att inspektion är en i grunden extern bedömning vilar den i vissa delar på skolors och skolhuvudmäns s.k. självvärderingar så som dessa genomförts inom ramen för skolors och skolhuvudmäns kvalitetsredovisningar eller genom annan egeninitierad utvärdering.

Utbildningsinspektionen, så som den genomfördes av Skolverket t.o.m. halvårsskiftet 2008, genomfördes med utgångspunkt från områdena resultat (normer, värden, kunskaper), verksamhet (arbetet med normer/värden, pedagogisk verksamhet, styrning, ledning och kvalitetsarbete) samt förutsättningar (tillgång till information och utbildning och resurser). Operativt bedrevs inspektionen i form av att man med avseende på nämnda område samlade in data om fristående och kommunala skolor. I nästa steg analyserades den insamlade datamängden varefter en rapport arbetades fram. I denna redovisades inspektionens resultat och slutsatser i

förhållande till inspektionens syfte. I slutsatserna gjordes en distinktion mellan brister i förhållande till gällande lagar och förordningar – *kritikområden* – och bristfälligheter som utmynnar i rekommendationer till verksamhetsförbättringar – *förbättringsområden*. Vad gällde kritikområdena krävdes omedelbara åtgärder från huvudmän/skolor, medan i fråga om förbättringsområden ålades huvudmän/skolor att inom en tvåårsperiod inkomma till Skolverket med besked om hur man genomfört arbetet med att hantera de påtalade problemen. Av dåtida inspektionsrapporter framgår att uppenbara problem har funnits i fråga om hur skolhuvudmän och skolor genomfört sina lokala kvalitetsredovisningar och att denna problembild successivt ökat.

Utbildningsinspektionens officiella syfte var under denna tidsperiod att "... kontrollera att nationella krav i skolförfattningar följs". Dessa ord står för att den dåvarande inspektionens grundläggande tillsynsuppdrag gick ut på att påtala bristfälligheter i händelse av att skolor inte följde statsmakternas skoljuridiska beslut. Bergh (2010) menar att på detta sätt uppstår en tät koppling mellan kvalitetsgranskning som ett juridiskt erfarenhetsrum präglad av att "... författningar, riktlinjer, allmänna råd, krav, likvärdig bedömning, rättssäkerhet, ansvar, sanktion, kritik och åtgärd" (s. 180–81). Men utbildningsinspektionen i Skolverkets regi var också ålagd att "... bedöma hur verksamheterna arbetar i riktning mot de nationella målen...". Denna formulering lyfte fram ett annat uppdrag vars innebörd uppmärksammar om/hur skolhuvudmän och skolor tar ansvar för innehållet i det bedrivna vardagsarbetet. Bergh (a.a.) skriver här, med referens till en rapport där Skolverket sammanfattar den genomförda utbildningsinspektionen under 2003, att den professionalism som präglar rapportens innehåll handlar om hur väl den lokala nivån tar till vara på inspektionens bedömningar och metodkunskap (s. 160–161).

### **Myndigheten för skolutveckling: kvalitetsarbete som skolutveckling**

Som nämndes delades Skolverket 2003. Det statliga skolutvecklingsansvaret överfördes till den nystartade *Myndigheten för skolutveckling* (MSU), medan Skolverket fortsatte sin verksamhet med ett mer uttalat och renodlat tillsynsuppdrag. Att genomföra utvecklingsdialogerna framstod initialt som en lämplig uppgift för MSU, men

dialogverksamheten erhöj som nämndes inte tillräckliga resurser för att drivas vidare som generell nationell skolutvecklingsstrategi. Trots detta tycks dialogerna ha fortsatt i starkt reducerad omfattning. I en broschyr från MSU daterad så sent som 2008 beskrivs verksamheten så här:

I början av 2000-talet påbörjades ett förändrat arbetssätt för att stödja skolutveckling. Det hade visat sig att traditionella statliga arbetsmetoder inte alltid förmådde nå fram till de huvudmän och skolor som hade störst behov av utvecklingsinsatser. Med utgångspunkt i ett regeringsuppdrag utvecklade Skolverket det nya arbetssättet, som man valde att kalla för utvecklingsdialog.

-----

När Myndigheten för skolutveckling bildades 2003 fortsatte arbetet med utvecklingsdialog i delvis nya former. Grundidéerna om processtöd finns fortfarande kvar, men myndighetens uppdrag har inneburit att det dialogbaserade arbetssättet har utvecklats till att alltmer vara ett sätt för staten att erbjuda och koordinera olika utvecklingsinsatser till huvudmän och skolor. Dialogen leder alltid fram till en överenskommelse som ger grunden för konkret förbättringsarbete.

(Myndigheten för skolutveckling, 2008, s. 5)

Av citatet framgår att dialogverksamheten vilade på ambitionen att stödja skolutveckling snarare än att kontrollera skolhuvudmäns och skolors efterlevnad av regler. Detta framgår även av övrig text i broschyren där man hänvisar till internationella och svenska skolutvecklingsforskare verksamma inom skolutvecklingsperspektivet *school improvement* (jfr Berg & Scherp, 2003). I broschyren finns vidare ett antal hänvisningar till kvalitetsbegreppets olika innebörder och inriktningar, men det handlar genomgående om kvalitet tolkat som stödjande skolutveckling snarare än som kontroll. Även i MSU-dokumentet *Att granska och förbättra kvalitet* lyfts ett skolutvecklingsperspektiv grundat på *school-improvement* fram. Trots att begreppet kvalitet dominerar textmassan (nästan 600 träffar), knyts resonemangen som förs till lokalt stöd snarare än till extern kontroll. Bland annat understryks att långt ifrån alla mål för skolans verksamhet är kvantitativt mätbara.

MSU startar även ett antal projekt med fokus på lokalt stöd till skolors utveckling och som ett led i detta ger man ut antologin *Skolutvecklingens många ansikten* (Berg & Scherp, a.a.) som ger en bred bild av olika perspektiv på skolutveckling – framför allt sådana som vilar på professionella handlingar. Boken får en stor spridning.

## Nya skolpolitiska vindar: MSU läggs ner och Skolinspektionen blir egen myndighet

I anslutning till regeringsskiftet 2006 inleds en skolpolitisk offensiv. Denna innebär bl.a. att beslut fattas om nedläggning av Myndigheten för skolutveckling (MSU) och att inspektionen frikopplas från Skolverket och blir en egen myndighet. Med hänvisning till propositionerna 2008/09:87, *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan*, och 2009/10:165, *Konkurrera med kvalitet. Studieavgifter för utländska studenter*, drar Bergh (2010) slutsatsen att:

Även efter regeringsskiftet 2006 kvarstår kvalitetsbegreppets betydelse som resultat och målpåfyllelse. Detta stärks dessutom ytterligare och utgör även drivkraften för ett omfattande reformarbete som riktas mot utbildningssystemets olika delar, allt från myndighetsstruktur till mål- och uppföljningssystemet i vid mening. (s. 124)

Besluten att inrätta Skolinspektionen som egen myndighet och avveckla MSU träder i kraft vid halvårsskiftet 2008, och den nya skolinspektionen grundas på ett utredningsarbete som rapporteras i betänkandet SOU 2007:101. I perspektivet av frirum och frirumsanvändning bedömer vi detta som strategiskt intressant och nedan följer ett referat av betänkandets innehåll.

### **Betänkandet *Tydlig och öppen. Förslag till en stärkt skolinspektion* (SOU 2007:101)**

I Utbildningsinspektionsutredningens rubricerade betänkande ges en bred bakgrundsteckning av skolinspektion förr och nu, och hävdar att den (ovan beskrivna) inspektionsverksamheten i Skolverkets regi saknar motstycke i modern tid i fråga om omfattning. Man gör vidare gällande att vad gäller innehåll och uppläggning har delar av verkets inspektion fungerat väl i förhållande till sina syften. Detta gäller för området tillsyn vars kriterier bottnar i lagstiftning, förordningar och andra formella regelverk. Bedömningsgrunder av detta slag är relativt klart formulerade vilket enligt betänkandet öppnar för en förhållandevis okomplicerad inspektionsverksamhet. Däremot bedömer utredarna att inspektionens kvalitetsgranskningar har fungerat mindre väl. Man hävdar att skolornas och skolhuvudmännens kvalitetsredovisningar, som var tänkta att utgöra ett

underlag till inspektionens samlade kvalitetsbedömningar, genomgående varit undermåliga. Utredarna pekar på att i motsats till tillsynen är kvalitetsgranskningen av kvalitativ art och därmed mer oklar till sin karaktär. Den grundas på läroplanens mål, riktlinjer och kursplaner, men problemet är att kriterier av detta slag är alltför tolkningsbara för att kunna tjäna som stabila och rättssäkra bedömningsgrunder. Vad innebär då kvalitet i detta sammanhang? Här hänvisar inte utredningen till några definitioner från Skolverket, utan till följande definition hämtad från ett policydokument från Karlstads universitet: "Kvalitetsarbete innebär att systematiskt avläsa, reflektera över och förbättra en verksamhet. Kvalitetsarbetet syftar främst till utveckling, men också till att kontrollera att resultat, processer och förutsättningar ligger på avsedd nivå" (s. 124 i SOU 2007:101).

En förutsättning för ett fungerande kvalitetsarbete är enligt utredningen sammanhållna kvalitetssystem som "... kännetecknas vanligen av att de bygger på standardiserade procedurer. Kvalitetsstandarderna ISO 9000 ... har ett antal kvalitetsledningsprinciper, bland annat ledarskap, medarbetares engagemang och faktabaserade beslut". Utredarna tillstår att flera av dessa principer inte är direkt anpassbara för skolans verksamhet, men hävdar ändå att "... flera av dem är allmängiltiga, t.ex. att ledningen ser till att alla medarbetare har tillräckliga resurser, utbildning och frihetsgrad så att de kan agera med ansvar inom sina befogenheter och att verksamhet utvärderas, korrigeras och implementeras på ett likartat sätt." Vidare sägs att en premiss för skolors kvalitetsarbete är att det finns "... rutiner för uppföljning av väsentliga områden i verksamheten. Det handlar t.ex. om att regelbundet försäkra sig om att skolans regelverk tillämpas. För att åstadkomma detta måste det finnas praktiska rutiner, ibland checklistor, som följs upp. Det kan handla om att följa upp elevernas resultat, hur behov av särskilt stöd utreds och åtgärdas, om nationella prov används som stöd i betygssättningen, etc. Iakttagelserna värderas i förhållande till regelverket och vad som generellt kan sägas vara en god praxis. Ansvaret för att det bedrivs ett kvalitetsarbete på en skola ligger på rektorn, men arbetet förutsätter att både personal och elever är inblandade" (s. 125).

Från dessa utgångspunkter diskuteras i utredningen på vilka direkta och indirekta premisser den nationella kvalitetsgranskningen bör ske. Här ställs frågan om "... man med stöd av forsk-



ning kan undersöka om arbetet sker utifrån principer för exempelvis framgångsrika eller effektiva skolor” (s. 127).

### Kunskapsuppdraget

Samtidigt som utredarna diskuterar tillsyns- och kvalitetsgranskning var för sig hävdas att det inte existerar skarpa gränser mellan dessa utan inspektionen måste kunna hantera båda dessa verksamheter som en sammanhållen helhet (s. 13). Vad som står i centrum för helheten är att man – i linje med utredningsdirektiven – lyfter fram skolans *kunskapsuppdrag* (snarare än skolans sociala/demokratiska uppdrag) som kärnområde för inspektionen såväl vad gäller tillsyn som kvalitetsgranskning. Vad gäller det sistnämnda hävdas å ena sidan att en granskning baserad på kunskapsuppdraget kan grundas på lektionsobservationer, och här betonas behovet av att genomföra såväl allmändidaktiska som ämnesspecifika bedömningar. Å andra sidan menar utredarna (s. 129) att några modeller eller normer lämpliga för klassrumsobserverande inspektionsverksamheter knappast existerar i dagsläget.

### Självvärdering

Ett begrepp som frekvent<sup>1</sup> dyker upp i betänkandet är *självvärdering*. Man hänvisar till att självvärdering är ett tungt inslag i övriga inspektionsmodeller som studerats inom utredningens ram.<sup>2</sup> Utredarnas förslag till att lyfta fram självvärdering som ett dominerande inslag i inspektionsverksamheten uttrycker man så här:

Utbildningsinspektionens granskningsverksamhet bör baseras på att skolhuvudmannen och rektor i en självvärdering redovisar kvaliteten i den verksamhet de ansvarar för (s. 109). ... Inspektionsmyndigheten bör bl.a. använda sig av självvärderingar från skolhuvudmän och rektorer. (s. 131)

Ett problem med självvärderingar är enligt betänkandet att de riskerar att bli mer beskrivande än analyserande, men trots detta förordas att självvärderingar ingår som väsentliga delar i skolinspektioner. Här hänvisas till auktoritativa internationella källor

<sup>1</sup> En sökning av ordet ”självvärdering” i SOU 2007:101 ger 63 träffar.

<sup>2</sup> Bland annat Högskoleverkets modell och den engelska OFSTED-modellen; se vidare sammanställningen i SOU 2007:101, s. 93.

där det bl.a. hävdas att ett syfte med självvärderingen är att "... produce outcomes which help the school to target its planning or initiatives for *school improvement effectively*" (citerad på s. 138, kursivering gjord här). Utredningen understryker att självvärderingar ska vara evidensbaserade, dvs. de ska vara empiriskt grundade och befriade från subjektiva "tyckanden". Vidare ska självvärderingar genomföras inte bara för att tillgodose inspektionens behov utan även som interna lägesbeskrivningar.

Utredningen för även fram (s. 139) indikatorer som man menar kan ligga till grund för en självvärdering, t.ex. hur uppföljningen av verksamheten sker, vilka resultat som uppnås, hur resultaten bedöms, hur läroplansmål förverkligas, erfarenheter av lyckade och misslyckade satsningar, vilka evidens som ligger till grund för slutsatserna etc. Man skriver också att: "I självvärderingsmodeller av olika slag finns ... inslag där även den granskade verksamheten är med i formulerandet av tolkningsramen" (s. 88). I utredningen ges exempel på befintliga modeller för självvärdering. Bland annat pekar man på att det s.k. PESOK-instrumentet, som inom ramen för skolutvecklingsperspektivet *Effective schools* (se Grosin, 2003) används för att mäta socialt klimat, även kan användas som självvärderingsinstrument.

## Diskussion

Om vi jämför innehållet i Utbildningsinspektionsutredningens ovan återgivna betänkande med tidigare nämnda dokument från Myndigheten för skolutveckling kan konstateras att förståelsen för hur kvalitet ska uppnås skiljer sig åt. Kvalitet i betänkandet knyts till olika aktiviteter som bottenar i statliga kontrollåtgärder, medan kvalitet i MSU-dokumenterna är kopplat till stödverksamhet och lokal skolutveckling. Detta kommer även till uttryck i den forskning som förs fram i respektive dokument. I SOU 2007:101 lyser med ett undantag hänvisningar och referenser till skolutvecklingsområdet med sin frånvaro. Undantaget utgörs av att det perspektiv på skolutveckling och skolinspektion som benämns *School effectiveness* (Framgångsrika skolor), och som i Sverige företräds av Grosin (2003). Denna forskning anförs som stöd för de argument som framförs. Som framgick ovan svarar det perspektivet väl mot tankegångarna om skolinspektionen som förs fram i SOU 2007:101. I MSU-dokumentationen är förhållandet det omvända. Grosins skolutveck-

lingsperspektiv nämns inte, men däremot lyfts skolutvecklingsforskare som Mats Ekholm och Ulf Blossing fram som betonar behovet av satsningar på stöd till lokal skolutveckling. Detta leder fram till slutsatsen att innebörden i begreppet kvalitet, och därmed också frågan hur kvalitet ska uppnås, är flytande. Med referens till de principiella resonemang om kvalitet (hämtade ur Skolinspektionens terminologihandbok) som togs upp inledningsvis, framstår därmed kvalitet som ett synnerligen töjbart begrepp vars substantiella innebörd är helt beroende av vilka värden det laddas med.

### **Skolinspektionens tillsyns- och kvalitetsgranskningsuppdrag som egen myndighet**

Sedan oktober 2008 svarar alltså Skolinspektionen för tillsynen och kvalitetsgranskningen av landets cirka 6 000 kommunala och fristående grund- och gymnasieskolor. Att inspektionen blev egen myndighet bottnade i det ovan refererade betänkandet, SOU 2007:101. I detta föreslås bl.a. att Skolinspektionen som egen myndighet ska överta inspektionsverksamheten som sedan 2003 sorterats under Skolverket. Inspektionens granskningsverksamhet ska enligt förslaget liksom tidigare omfatta två huvudområden, tillsyn och kvalitetsgranskning. Det förstnämnda kan hänföras till skolinspektionens klassiska *ansvarsutkrävande* verksamhetsområde som vilar på statens rätt att i förhållande till givna lagar och bestämmelser kontrollera innehållet i en offentlig verksamhet. Huvudfrågan som mer än någon annan tonar fram som uttryck för Skolinspektionens tillsynsuppdrag är alltså: *Svarar skolarbetet mot lagstiftningen?* Kvalitetsgranskningen handlar om att bedöma arten och graden av enskilda skolors måluppfyllelse, och därmed lyfta fram områden där det faktiska skolarbetet bedöms som kvalitativt undermåligt alternativt högstående i förhållande till de statliga målen.

### **Tillsyn och kvalitetsgranskning i skollagen**

Tidigare reglerades skolinspektionens innehåll och form i förordningstext, men i skollagen från 2010 (SFS 2010:800) behandlas detta område som lagtext. Detta innebär att statsmakterna tillskriver den nya skolinspektionen högsta legalistiska dignitet. I väsentliga

avseenden svarar innehållet i skollagen om skolinspektion, tillsyn och kvalitetsgranskning mot de förslag som förs fram i utredningen SOU 2007:101. Detta framgår inte minst när man definierar tillsyn "... som en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen" (SFS 2010:800, 4 kap. 2 §).

I fråga om skolinspektionens tillsynsdel är lagtexten förhållandevis utförlig. Däremot är texten – i likhet med utredningen SOU 2007:101 – mer översiktlig när den tar upp de delar som har att göra med statlig kvalitetsgranskning.<sup>3</sup> I skollagspropositionens (prop. 2009/10:165) kommentardel hävdas att det inte är möjligt "... att dra en knivskarp gräns mellan tillsyn och kvalitetsgranskning" (s. 557). Samtidigt tillerkänns kvalitetsgranskningen en "... egen identitet vid sidan om tillsynen ..." (s. 556). Detta även om överväganden om sanktioner som uppstår till följd av kvalitetsgranskningen "... endast kan komma i fråga inom ramen för myndighetens tillsyn" (s. 557). Värt att notera är att det övergripande syftet med tillsynen är att höja kvaliteten i de verksamheter som granskas och att kvalitetsutvecklingen "... gynnas av en aktiv dialog mellan tillsynsmyndighet och huvudmännen" (s. 545).

Slutsatsen av detta är att skrivningarna om statlig kvalitetsgranskning i allmänhet och kopplingen mellan denna och tillsynsverksamheten framstår som oklar. Enligt de remissvar som sammanfattas i proposition 2009/10:165 är detta något som även påpekades av flera remissinstanser.

### Systematiskt kvalitetsarbete

I skollagens 4 kap. behandlas kvalitet och kvalitetsarbete ur huvudmannens och enskilda skolors perspektiv. Här stipuleras att varje "... huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen" (3 §). I den följande paragrafen sägs att även enskilda skolor har att bedriva kvalitetsarbete av detta slag och det ska "...

<sup>3</sup> I 26 kap i SFS 2010:800 behandlas tillsyn i 18 paragrafer medan kvalitetsgranskning tas upp i 5 paragrafer. I skollagspropositionens kommentardel behandlas tillsyn i cirka 90 procent av den för detta område aktuella textmassan.

genomföras under medverkan av lärare, förskollärare, övrig personal och elever. Barn i förskolan, deras vårdnadshavare och elevernas vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta i arbetet”. Vidare framgår att ansvaret för det systematiska kvalitetsarbetets genomförande vilar på rektor och förskolechef, och det ska grundas på verksamheternas statliga målsättningar. I den 6:e paragrafen stadgas att det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Av skollagspropositionens kommentardel framgår att kravet på huvudmännen att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete med utgångspunkt från de nationella målen möter bred uppslutning bland remissinstanserna. Skolverket påpekar att tidigare försök med kommunala och lokala kvalitetsredovisningar inte slagit väl ut och trycker på betydelsen av att kvalitetsarbetet vilar på nationella och inte lokala mål. Regeringen är inne på samma linje vilket bl.a. markeras av att obligatoriet för kommuner att upprätta skolplaner och för skolor att upprätta arbetsplaner slopas. I dessa dokument formulerades just lokala målsättningar, och som tidigare behandlats var tidigare mer decentralistiskt orienterade kvalitetsförfordningar knutna till just skolplan och arbetsplaner.

Enligt skollagen slopas de tidigare kraven på kommunala och lokala kvalitetsredovisningar och ersätts av kravet på dokumenterade systematiska kvalitetsarbeten. Skolverket är emellertid tveksamt till denna nyordning eftersom man befärar att huvudmännen och skolorna kommer att producera alltför spretiga och därför svårjämförbara dokumentationer. Den nya skolinspektionen synes vara inne på en liknande linje då man efterlyser bestämmelser om vad dokumentationerna bör innehålla. Regeringen bemöter dessa invändningar i bl.a. följande ord:

Vissa remissinstanser befärar att det lokala kvalitetsarbetet försämras om de obligatoriska kvalitetsredovisningarna avskaffas. Regeringen har dock som tidigare nämnts vidtagit åtgärder för att förstärka den nationella inspektionsverksamheten och för att utöka antalet nationella prov. Tillsammans med de regler om tillsyn m.m. som finns i lagens kapitel kommer detta att betyda att ett skarpare system för nationell granskning av skolornas kvalitet införs. Regeringen anser därför att det nuvarande kravet på kvalitetsredovisningar kan utgå. (prop. 2009/10:165 s. 306)

Som ett svar på Skolinspektionens efterlysning av innehållsdirektiv för det systematiska kvalitetsarbetet anför regeringen följande: ”Regeringen föreslår inte någon detaljerad reglering av innehåll i och struktur för dokumentationen, men rimligen bör information

om resultat och måluppfyllelse, analys av förbättringsområden samt beslut om förbättringsåtgärder ingå i en sådan redovisning” (s. 306).

Skollagens krav på systematiskt dokumenterat kvalitetsarbete gäller som framgått såväl på huvudmannanivå som på skolenhetsnivå. Argumenten som i skollagspropositionen förs fram för detta skiljer sig marginellt åt i sak när de olika nivåerna diskuteras i detta sammanhang. Värt att notera är dock att fokuseringen på lokala självvärderingar som lyftes fram i betänkandet SOU 2007:10 som refererades ovan, behandlas så här i skollagspropositionens kommentartext:

Utredaren föreslog bl.a. att skolorna inför en inspektion ska upprätta en självvärdering. Detta är ett dokument som kan bestå av ett antal frågor både av tillsyns- och kvalitetskaraktär. Utredaren ansåg att en genomtänkt och systematisk självvärdering som undertecknas av rektor som ansvarig tjänsteman, kan utgöra ett redskap för inspektionen på flera sätt, bl.a. som ett underlag inför besöket. Betänkandet har remissbehandlats. Regeringens förslag om kvalitetsarbete på enhetsnivå stämmer väl överens med utredarens intentioner på detta område. (prop 2009/10:165, s. 308)

Slutsatsen av detta är således att ett systematiserat och dokumenterat kvalitetsarbete kan jämföras med vad som i SOU 2007:101 betecknas som självvärdering.

## Skolinspektionen i 2010 års skollag

I och med att den nya skollagen trädde i kraft i juli 2011 utökades Skolinspektionens sanktionsmöjligheter för att förmå huvudmän och skolor att rätta till anmärkningar som påtalats i anslutning till inspektionerna. I delbetänkandet *Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan* (SOU 2013:30) behandlas de åtgärder som kan tillgripas. Sammanfattningsvis får inspektionen utfärda förelägganden till huvudmän och skolor om vad som ska åtgärdas, återkalla tidigare godkända beslut, besluta om direkta statliga ingripanden och i sällsynta fall vitesförelägga och utfärda verksamhetsförbud. Inspektionen kan även vid mindre allvarliga överträdelser nöja sig med en anmärkning och därefter avstå från vidare ingripanden. Enligt SOU 2013:30 har inspektionen sedan de nya bestämmelserna trädde i kraft använts vid ett antal tillfällen:

I de anmälningsärenden som prövats i sak, och där man funnit brister, har Skolinspektionen i 64 procent av ärendena förelagt huvudmannen att avhjälpa bristerna. I 16 procent har huvudmannen fått anmärkning och i 20 procent av ärendena har Skolinspektionen avstått från att ingripa. I den regelbundna tillsynen har för grundskolor förelägganden utfärdats i 87 procent i fallen där brister påvisats. I 11 procent har huvudmannen tilldelats en anmärkning och i endast 1 procent av fallen har inspektionen avstått från att ingripa. Tre av Skolinspektionens förelägganden mot huvudman att fullgöra sina skyldigheter har sedan 1 juli 2011 förenats med vite. (s. 153)

Dessa sanktionsåtgärder har av allt att döma i första hand gällt den *regelbundna tillsynen*, dvs. den generella tillsynen av samtliga skolor och huvudmän av att man följer lagar och förordningar. Den regelbundna tillsynen är Skolinspektionens huvuduppgift, men utöver denna täcker inspektionens kontrollverksamhet även följande områden:

- Kvalitetsgranskning: Målrelaterad granskning i skolutvecklings- syfte.
- Riktad tillsyn: Kontroll av att skolverksamhet sker i enlighet med utvalda regler och förordningar.
- Etableringskontroll: Kontroll av att nya fristående skolors plane- ring strax innan skolan startar svarar mot vad som utlovats i ansökan.
- Förstagångstillsyn: Genomförs strax efter fristående skolas start och syftar till att kontrollera regelefterlevnad m.m.
- Flygande inspektioner: I regel nedslag i slumpmässigt utvalda för att t.ex. kontrollera regelefterlevnad.
- Omrättning av nationella prov: Granskning av resultat på nation- ella görs ytterligare en gång.
- Tillsyn efter anmälan: Granskning efter anmälan.  
(källa: [www.skolinspektionen.se](http://www.skolinspektionen.se))

Enligt SOU 2013:30 rapporterar Skolinspektionen i flera studier att flertalet inspekterade huvudmän och skolor har positiva erfaren- heter av de inspektioner som genomförts. Vi ska belysa denna pro- blematik vidare i nästa kapitel med en aktuell – fristående – studie grundad på Novak (2013) som behandlar hur ett antal skolledare upplevt Skolinspektionens regelbundna tillsyn.

## Systematiskt kvalitetsarbete efter införandet av den nya skollagen

Vad gäller skollagens krav på huvudmäns och skolors *systematiska kvalitetsarbete* utkom Skolverket 2012 med skriften *Allmänna råd med kommentarer om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet*. Här hänvisas till skollagens krav som togs upp ovan och med ”systematiskt” avses enligt skriften att kontinuerligt och strukturerat arbeta med lokala utvecklingsfrågor i förhållande till de nationella målen. Måluppfyllelsen i allmänhet och likvärdighetsmålet i synnerhet är det nav som kvalitetsarbetet kretsar runt, och i det sammanhanget är den skriftliga dokumentationen av kvalitetsarbetet inte bara obligatorisk, utan även nödvändig för att kontrollera arten och graden av måluppfyllelse. Verksamheten kan även utgå från lokala mål, men då måste dessa vara i linje med de nationella målen. Vidare betonas vikten av att kvalitetsarbetet bedrivs på bred front och involverar såväl skolpersonal som elever och deras vårdnadshavare, men ytterst ansvariga för att skolenheterna bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete enligt skollagen är rektor respektive förskolechef.

Kvalitetsarbetet på huvudmannanivå ska enligt Skolverket i huvudsak bygga på skolornas kvalitetsarbeten. Detta förutsätter att huvudmannen skapar goda förutsättningar för skolor att genomföra sina kvalitetsarbeten, t.ex. i form av att säkra att skolor har lämpliga personella, organisatoriska och andra stödresurser för detta arbete. Enligt Skolverkets råd är följande väsentligt för enskilda skolor och förskolor att överväga i detta sammanhang:

... förskolechefen respektive rektorn tydliggör hur kvalitetsarbetet ska bedrivas. Redan tidigt i processen behöver rutiner och former för kvalitetsarbetet fastställas. Det är även viktigt att förskolechefen respektive rektorn följer upp och analyserar hur rutinerna fungerar och påverkar enhetens arbete med att förbättra måluppfyllelsen. Exempel på frågor om kvalitetsarbetet som förskolechefen respektive rektorn kan följa upp är:

- Hur fungerar ansvarsfördelningen?
- Finns ett fungerande system för uppföljning och utvärdering?
- Är formerna för dokumentationen fastställda?
- Finns en dialog med personalen om sambandet mellan förutsättningarna, genomförandet av utbildningen och måluppfyllelsen?
- Har personalen tid för reflektion och analys av måluppfyllelsen?  
(s. 17)



Skolverket betonar alltså rektors och förskolechefens betydelse för att ett systematiskt kvalitetsarbete med denna inriktning ska kunna fungera i praktiken.

## Diskussion

Kvalitetsbegreppets betydelse i svensk skolpolitik och statlig skoladministration kan härledas till 1997 års förordning om årliga obligatoriska kvalitetsredovisningar för huvudmän och skolor. Därefter följer en process där kvalitet blir en fråga om statlig kontroll och tillsyn. Denna successiva omdaning utsätts för skarp kritik av Forsberg & Wallin (2006) som hävdar att det statliga kontrollsystemet är artfrämmande i förhållande till de värdegrunder som 1990-talets läroplaner vilat på. Skolan som institution beskriver Forsberg & Wallin som ett moraliskt rum som bygger på att lärare har en professionell autonomi att utforma undervisning på de värdepremisser som läroplanerna erbjuder, och fortsätter:

Den kontrollregim som numera dominerar griper in i förutsättningarna för hur verksamheten bedrivs. Detta innebär att lärarens frihet att självständigt utforma verksamheten på grundval av läroplanens restriktioner sätts åt sidan. Exempel på hur detta skett är hur skolans värde- och normsystem ekonomistiskt förankrade begrepp med uttryck i kvalitetsredovisningar och inspektioner för kontroll av skolverksamheten fått plats i skolan. Detta bär upp en för skolan främmande värdebas och riskerar att utesluta de institutionella värden som varit skolans grund. (s. 15)

På empirisk textanalytisk grund utmynnar i sak Nyttells avhandling (2006) i likartade slutsatser. Titeln på hans avhandling *Från kvalitetsidé till kvalitetsregim* är talande nog i sammanhanget. Uttryckta med delvis andra begrepp kommer även Quennerstedt (2006) och Segerholm (2009) fram till slutsatser som svarar mot de som Nyttell och Forsberg & Wallin för fram. Detta gäller även Bergh (2010) som bl.a. skriver att den "... spänning som ... präglar användningen av kvalitetsbegreppet blir vid åren omkring 2002–2003 liktydigt med måluppfyllelse. Den tidigare diskussionen om utbildningens samhälleliga och demokratiska funktion avtar medan användningen av uttryck som tydlig, krav och brist ökar" (s. 125).

Forskarstödet från i sammanhanget auktoritativa pedagogiska forskare för slutsatser av det ovan beskrivna slaget är således betydande. Vad som emellertid kan diskuteras är om formuleringarna i

2010 års skollag om kravet på huvudmän och skolor att bedriva *systematiskt kvalitetsarbete* innebär en uppluckring av tidigare förordningstexter om obligatoriska årliga kvalitetsredovisningar. Vi ställde (via epost) denna fråga till tre forskare som refererats i denna text och fick följande svar (som här återges med godkännande av de tre forskarna):

**Andreas Bergh:**

”I korthet skulle jag säga att skillnaderna är stora och att de skett stegvis. 1999 betonades själva redovisningen och fokus låg då huvudsakligen på huvudmän och skolor. Under de år som sedan följer ökar förväntningarna successivt och nästa allmänna råd (Skolverket, 2006) är tre gånger så tjockt som det föregående med många nya innehållsliga krav och betoning av systematik, kontinuerliga förbättringar etc. Man skulle kunna säga att det gått från kvalitetsREDOVISNING, till kvalitetsARBETE och successivt att detta ska ske SYSTEMATISKT. Som exempel på vad som ska ingå i kvalitetsarbetet på enhetsnivå ställer sig regeringen (prop 2009/10:165) bakom inspektionsutredningens förslag om självvärdering (SOU 2007:101). Denna föreslås bestå av två delar: en deklARATION av regelefterlevnad och en bedömning av arbetet med kunskapsuppdraget. Och vad händer då med alla andra frågor/mål, som inte ingår i detta? Det finns på så sätt en utveckling från att man sent 1990-tal betonade uppfyllelsen också av kvalitativa mål som demokrati och rättvisa till att man nu mer ensidigt talar om mätbara ämneskunskaper och regler (dvs. ett uttryck för juridifiering). Sammantaget finns det alltså förändringar både gällande vad, hur, varför men också av vem. I och med skollagens nya kapitel om Kvalitet och inflytande och Skolverkets allmänna råd om ”Planering och genomförande av undervisningen” så blir också det systematiska kvalitetsarbetet något som även spänner över undervisningsfrågor och ytterst hur elever ska arbeta” (mail 2013 05 28).

**Hans Nytell:**

”... de senaste tio åren har ... utvecklats till tydlig kontrollregim. Det har blivit ett gradvis förändrad betoning från en decentralistiskt influerad modell där det lokala (och professionella) i högre grad ägde och styrde såväl de lokala prioriteringarna som kontrollen t.ex. i form av uppföljning och kvalitetsredovisning. Med början i 2000-talet blev de centrala behoven allt tydligare och starkare, nationella kriterier, BRUK, SIRIS osv. Nu får man göra lite mer som man vill MEN skolledare, lärare och andra ställs till svars för resultaten och olika former av tillkortakommanden. Jag har nog formulerat det ungefär som: Makten över resurser och rätten att formulera skolans innehåll och former rör sig uppåt i hierarkierna medan ansvaret för resultaten och metoderna förflyttas nedåt. Enligt min uppfattning innebär det vi nu ser i den omfattande floran av förordningar, regler, kunskapskrav, allmänna råd, omfattande lagstiftning mm är att lager läggs på lager. Det kommer hela tiden nya pålagor” (mail 2013 05 28).

**Christina Segerholm:**

”... kravet lever i praktiken kvar eftersom systematiskt kvalitetsarbete är något som Skolinspektionen granskar 'systematiskt' i den regelbundna tillsynen. Dessutom har Skolinspektionen hittills ställt höga krav på dokumentation såsom IUP, åtgärdsprogram och liknande, vilket många huvudmän utvecklat särskilda mallar för ...” (mail 2013 06 08).

Vår slutsats är att skollagens krav på huvudmän och skolor att arbeta fram och dokumentera sitt systematiska kvalitetsarbete innebär en ytterligare skoljuridisk skärpning i fråga om statligt ansvarstagande inom kvalitetsområdet.

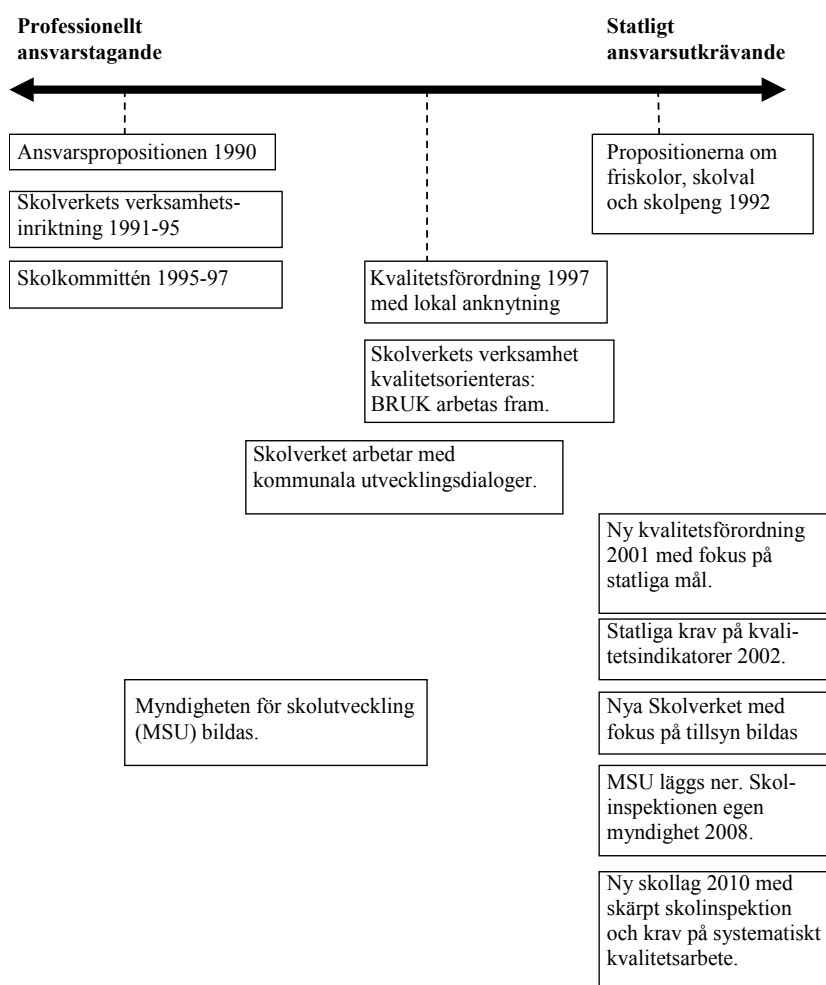
**Sammanfattande slutsatser**

Förändringen under den tidsperiod som behandlas kan uttryckas som att decentraliseringslinjens tonvikt på *professionellt ansvarstagande* (responsibility), som en nyckelfaktor för skolans utveckling, har ersatts av en kombination av juridiskt och marknadsorienterat fokus på *statligt ansvarsutkrävande* (accountability).

Skillnaden mellan ansvarstagande och ansvarsutkrävande är relativ och inte absolut. Som påpekas av Carlgren & Englund (1995) och senare och från andra utgångspunkter av Sahlin & Saks (2008), står kombinationen mål- och resultatstyrning för ett kluvet förhållningssätt på skolans styrning. Målstyrning öppnar för decentralisering och därmed för skolpersonalens relativa professionella autonomi för egna och självständiga handlingar. Resultatstyrning vilar å sin sida på tankegångar om statlig kontroll och tillsyn. Givet detta kan sägas att det finns en innehållslig överensstämmelse mellan målstyrning och professionellt ansvarsutkrävande, och mellan resultatstyrning och statligt ansvarsutkrävande.

Med referens till Webers klassiska begreppsapparat som togs upp i kapitel 1 kan det professionella ansvarstagandet betraktas i ett värderationellt perspektiv, medan det statliga ansvarsutkrävandet kan förstås på mer målrationala grundvalar. Den yttersta framträdelseformen för värderationalitet kan i detta sammanhang belysas med det klassiska bildningsperspektivet som lyftes fram som skolideologisk ledstjärna i Läroplanskommitténs slutbetänkande SOU 1992:94. Motsvarande uttryck för målrationalitet kommer till uttryck i programmatiska resonemang om kvalitetsindikatorer och kvalitetssystem som tagits upp i detta kapitel i allmänhet, och i den flitiga användningen av begreppet *måluppfyllelse* i synnerhet. Mellan dessa extrempunkter, uttryckta som å ena sidan professionellt ansvarstagande och, å den andra, statligt ansvarsutkrävande, har som åskådliggörs nedan de senaste decenniernas skolpolitik och statliga skoladministration rört sig.

**Figur 6:1** En översikt över skolpolitiska inriktningar sedan 1990-talets början



Som framgår av figur 6:1 har senare decenniers skolpolitik och statliga skoladministration pendlat mellan förhållningssätt – intressen – som bottnat i olika synsätt på vad som är huvudsakliga drivkrafter – framgångsfaktorer – i skolans institutionella utveckling. Som illustreras i figuren har detta pendlande emellertid inte ägt rum i form av rationella händelsekedjor, utan snarare har förhållningssätten existerat sida vid sida i spänningsförhållanden med varandra (jfr rapportens avslutande diskussion). Men successivt har

intressen som betonar professionellt ansvarstagande som huvudsaklig drivkraft för skolans utveckling tappat mark, och i takt med detta har intressen som står för det statliga ansvarsutkrävandet flyttat fram sina positioner. I dagsläget synes det sistnämnda perspektivets syn på skolutveckling i allt väsentligt dominera den skolpolitiska och skoladministrativa agendan (se vidare den avslutande diskussionen i kapitel 10).

Det ovan anförda leder fram till slutsatsen att lärares, skolledares och andra av skolans yrkesgruppers professionella autonomi – frirum – för egna och självständiga handlingar har reducerats. I takt med detta har intressen företrädande synsätt som vilar på statligt ansvarsutkrävande kommit att dominera det skolpolitiska och det statligt skoladministrativa landskapet. Frågan om huruvida dessa mer målrationellt präglade tankegångar fått fotfäste även i skolors professionella miljöer ska beröras i de två kapitel som härnäst följer.

## 7 Empirisk belysning av professionsfältet 2: Skolledare bedömer skolinspektionen

### Kapitlets innehåll

I detta kapitel fortsätter vi behandla frågan om frirummet och den professionella frirumsanvändningen i ljuset av skolans dagsaktuella institutionella spelplan, vilken i föregående kapitel introducerades i relation till beteckningen QAE (Quality Assurance and Evaluation, se Segerholm, 2009). Särskilt uppmärksammades begreppet *kvalitet* som ett strategiskt intressant område i förhållande till professionell frirumsanvändning. I det följande fortsätter vi med att rikta ljuset mot Skolinspektionens regelbundna tillsyn. Detta görs med utgångspunkten att betrakta skolinspektion som en del i QAE genom att det delar det fundamentala ”värderandet” med utvärdering, kvalitets-säkring och besläktade aktiviteter. Vidare, och med stöd från Howlett, Kim och Weavers (2006) definition av policyinstrument som *”the ‘tools of government,’ the mechanisms and techniques used to implement or give effect to public policies”* (ibid., s. 130), betraktas skolinspektioner fortsättningsvis som styrverktyg i utbildningspolitik och praxis och därmed som en del i QAE och det samtida styrsystemet för skola och utbildning.

Underlaget till detta kapitel har hämtats från en tidigare studie som behandlat skolinspektion som styrning (Novak, 2013). Med hänsyn till den frirumsproblematik som är föremål för denna rapport har texten omarbetats och redigerats för att åskådliggöra studieresultat som är möjliga att tolka som uttryck för skolledares användning av sitt professionella handlingsutrymme i samband med Skolinspektionens regelbundna tillsyner. Det bör dock särskilt poängteras att rektorerna som intervjuats i Novak (2013) inte specifikt har tillfrågats om sin syn på frirumsproblematiken. Detta

torde dock inte utgöra hinder för att använda valda delar av resultaten till att belysa den typen av problematik.

Inledningsvis återger vi med några korta meningar syfte, forskningsfråga och analysram för den nämnda studien. Därefter beskrivs, som även berördes i föregående kapitel, den regelbundna tillsynens målsättning och Skolinspektionens praktiska genomförande av processen. Vi övergår sedan till att med hjälp av exempel från Novak (2013) belysa olika effekter som aktualiserats i samband med de regelbundna tillsyner som genomförts i Skolinspektionens regi efter 1 juli 2011. Avslutningsvis behandlas hur den presenterade empirin kan tolkas i förhållande till rektorers användande av sitt professionella handlingsutrymme – *frirummet* – i processen för Skolinspektionens regelbundna tillsyn.

## Studien – en kort beskrivning

Studien ingick i forskningsprojektet *Inspektion som styrning. Skolinspektion och utbildningsstyrning i Sverige, England och Skottland* (Segerholm, Forsberg, Lindgren, Nilsson & Rönnberg, 2009).<sup>1</sup> Syftet var att beskriva och analysera grundskolerektorers berättelser om de regelbundna tillsyner som genomförts i den svenska Skolinspektionens regi efter den nya skollagens (SFS 2010:800) ikraftträdande den 1 juli 2011. Hur skolverksamheterna *påverkas*, liksom de *konstitutiva verkningar* (Dahler-Larsen 2007, 2011)<sup>2</sup> som uppkommit eller kan uppkomma i relation till tillsynen var av särskilt intresse att uppmärksamma i skolledarintervjuerna och analysera i förhållande till forskningsfrågan, *Hur styr Skolinspektionen skolverksamheterna genom tillsynen?*

Öppet strukturerade telefonintervjuer genomfördes med rektorer för 20 grundskolor i maj 2012. Skolorna hade en variation av dokumenterade brister i inspektionsbesluten; från inga anmärkta brister till brister inom upp till nio olika bedömningsområden. Det fanns också en variation avseende skolornas geografiska läge. Totalt

<sup>1</sup> Forskningsprojektet är finansierat av Vetenskapsrådet, nr 2009-5770. Engelsk projekttitel: *Governing by inspection. School inspection and education governance in Sweden, England and Scotland.*

<sup>2</sup> Begreppet konstitutiva verkningar syftar till att fånga och underlätta förståelsen av hur mätningar mot specifika värdekriterier kan konstruera eller (om)definiera vad Dahler-Larsen (2008) kallar "den socialt konstruerade verkligheten" i vilken mätningen genomförs. Beträffande utbildningsstyrning specifikt refererar innebörden till "how QAE redefines the meaning of education and the practices of education by means of installing new discursive and cultural markers defining standards, targets and criteria" (Dahler-Larsen 2011, s. 153).



ingick skolor från elva kommuner. Intervjuerna var i genomsnitt 55 minuter långa. Samtliga intervjuer spelades in och transkriberades.

Analysen av intervjuerna genomfördes med stöd i Mark och Henrys modell *Evaluation influence* (Mark & Henry 2004; jfr Henry & Mark, 2003). Genom att identifiera och åskådliggöra olika typer av så kallade påverkansmekanismer analyserades och tolkades hur styrning kan förstås i de regelbundna tillsynerna som har genomförts. Slutligen diskuterades konstitutiva verkningar (Dahler-Larsen 2007, 2011) av Skolinspektionens regelbundna tillsyner mot bakgrund av den pågående internationella debatten om kvalitetssäkrande utvärderingsaktivitetens omvandling av skola och utbildning.

## Regelbunden tillsyn – målsättning och genomförande

### Målsättning

Enligt skollagens bestämmelser har Skolinspektionens tillsyn av skolväsendet till syfte att:

... kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen. (SFS 2010:800, 26 kap § 2)

I anslutning till definitionen av tillsyn framkommer i förarbetena (prop. 2009/10:165) att även *underlåtenhet* kan ligga till grund för anmärkningar inom ramen för tillsynen. (ibid., s. 899). Skolinspektionen menar att tillsynen genom detta är möjlig att anpassa till målstyrningens logik, där

... det grundläggande friutrymmet inte primärt är en rättighet för huvudmannen (alt. rektorn eller läraren), utan en skyldighet att ständigt följa upp och ompröva nya vägar till allt bättre måloppfyllelse. Lika angeläget som att kontrollera att friutrymmets gränser inte överskrids (genom brott mot någon bestämmelse) är det därmed för Skolinspektionen att tillse att dessa inte underskrids (i form av en slentrianmässigt bedriven eller icke-funktionell verksamhet). (Skolinspektionen, 2011a)

## Genomförande

Vid regelbunden tillsyn av skolor bedömer Skolinspektionen i ett första steg om skolorna uppfyller författningarnas krav. I nästa steg utfärdas ett beslut i vilket Skolinspektionen med stöd av olika verktyg begär åtgärder för att huvudmannen ska avhjälpa bristerna som upptäckts vid granskningen.

### Steg 1 Bedömning av brister

Tillsynen utgår från fyra förhandsbestämda huvudområden där varje område har olika indikatorer för att göra kvaliteter observerbara och möjliga att mäta. Dessa är sedan 1 juli 2011:

- Elevernas utveckling mot målen
- Ledning och utveckling av utbildningen
- Enskild elevs rätt
- Huvudmannaskap och godkännande (gäller endast för fristående skolor).

I processen för regelbunden tillsyn inleds bedömningen med en dokumentanalys av den granskade skolverksamheten. I denna bedömning ligger skolans kunskapsresultat och värdegrundresultat som bas (Skolinspektionen, 2011b). Begreppet kunskaps- och värdegrundresultat omfattar emellertid inte enbart den statistiska resultatuppfyllelsen i form av exempelvis betyg utan inkluderar även de förutsättningar som eleverna ges genom det sätt som skolverksamheten genomförs. På grundval av elevenkäter (och eventuellt elevintervjuer) samt skolans verksamhetsredogörelse bedömer Skolinspektionen elevernas upplevelser av skolklimatet och av värdegrundsarbetet, liksom inspektionen bedömer skolans självvärdering av värdegrundsarbetet som bedrivs (Skolinspektionen 2012a). Skolinspektionen kan sedan välja att göra en fördjupad analys inom valda områden. Områden för en sådan utvärdering kan också väljas utifrån resultat av uppföljning eller utifrån andra signaler om att problem föreligger i verksamheten eller att ytterligare kunskap är önskvärd av andra skäl (ibid.).

Inspektörerna genomför alltid platsbesök på skolan som granskas. Tiden för besöket varierar, för respondenterna i denna studie har inspektörernas vistelse pågått mellan en halv dag till tre hel-

dagar. I enlighet med den fastslagna inspektionsprocessen intervjuas alltid rektor i anslutning till besöket. Utifrån tidigare insamlat material intervjuas i detta sammanhang eventuellt även andra aktörer, exempelvis lärare, elever eller vårdnadshavare. Hur djupgående inspektörernas utredning blir beror på utfallet av en helhetsinriktad övergripande bedömning. Om skolan uppvisar brister i förhållande till flera bedömningsindikatorer talar detta för att gå vidare och också undersöka övriga indikatorer inom det aktuella bedömningsområdet. Om underlaget, dvs. dokumentanalysen eller empirin, visar att en skola har brist på en bedömningspunkt genom att en eller flera indikatorer inte uppfyller författningarnas krav, konstateras att kriterierna enligt bedömningspunkten inte är uppfyllda. (Skolinspektionen, 2011b).

## Steg 2 Val av verktyg för åtgärder

När bedömningen av varje område är klar fattar Skolinspektionen beslut om val av verktyg för respektive område. I detta steg finns en flexibilitet genom avvägningar om dels innehållet, dvs. bedömningspunkter inom området som inte uppfyller författningarnas krav, och inom dessa; hur allvarliga bristerna är, och dels med vilket verktyg Skolinspektionen finner att de bör rikta sig till huvudmannen för att denne ska tillse att avhjälpa bristerna (Skolinspektionen, 2011b).

Enligt bestämmelserna i skollagen som trädde i kraft den 1 juli 2011 har myndigheten utrustats med tre alternativa typer av ingripanden för att i första steget efter att fel upptäckts kommunicera resultatet av tillsynen till huvudmän och andra aktörer. Dessa är i fallande grad:

- föreläggande för huvudmannen att fullgöra sina skyldigheter (kan förenas med vite)
- anmärkning, och
- avstående från ingripande (Skolinspektionen, 2011a).

Skolinspektionen gör sålunda en vad man själva betraktar som helhetsbedömning vid val av verktyg i beslutsdelen för respektive bedömningsområde, utifrån nämnda avvägningar.

## Beslut

Beslutet, även kallat avvikelserapporten, blir klart cirka en månad efter platsbesöket (Skolinspektionen, 2012b).<sup>3</sup> Innan beslutet fastställs i rapportform skickar Skolinspektionen dock ett förhandsutkast till rektorn/rektorererna vid den utvärderade skolan för faktagranskning. Efter faktagranskningen fastställs beslutet och blir möjligt att ta del av offentligt. Det återförs också till skolans rektor och skolans huvudman. Även kommunen får en beslutsrapport när alla skolor i kommunen är granskade.

När skolan mottagit rapporten åligger det rektor och huvudman att upprätta en åtgärdsplan för att avhjälpa brister som Skolinspektionen uppmärksammat. Åtgärdsplanen ska sändas till Skolinspektionen inom en viss tid som anges i rapporten. Ibland genomför tillsynsmyndigheten även efterföljande muntlig kommunikation eller återbesök (2012c).

## ”Bra tillsyn – bättre skola”

Det rubricerade citatet är detsamma som Skolinspektionens devis, vilken också ledsagar resonemanget som följer härnäst.

I överensstämmelse med Skolinspektionens ambitioner att styra skolor mot förbättring i förhållande till statliga regelverk i vid bemärkelse har rektorerna som intervjuats i studien uttryckt en strävan att anpassa sina skolors verksamheter till den målbild som kommuniceras av myndigheten. Skolornas anpassning till inspektionens styrning kommer i det följande att åskådliggöras med hjälp av en tidsmässig uppdelning mellan den förberedande inspektionsfasen och perioden efter att skolan har mottagit sin tillsynsrapport.

## Förberedelser

Denna fas innefattar tidsförloppet från avisering om förestående inspektion fram till inspektörernas platsbesök på skolorna. Rektorerna ägnar under denna period omfattande tid till att förse Skolinspektionen med dokument, distribuera enkäter och organisera

---

<sup>3</sup> I kartläggningen av Skolinspektionens genomförda tillsynsbesök på grundskolor under perioden juli 2011–februari 2012 som gjordes i originalstudien (se Novak, 2013) framkom emellertid att väntetiden ofta har varit längre. Som längst har tiden mellan besök och offentligt beslut för skolorna i studien uppgått till 109 dagar.

det kommande tillsynsbesöket med tillhörande intervjuer och klassrumsbesök enligt instruktioner givna från inspektionsmyndigheten.

Enligt rektorerna som intervjuades har arbetet med dokumentationen som sänds till Skolinspektionen före inspektörernas platsbesök på skolorna fått hög prioritet i verksamheterna. Tiden de administrativa förberedelseaktiviteterna tagit i anspråk från respondenternas ordinarie arbete har varit olika på skolorna, delvis beroende på hur mycket dokumentation som redan funnits tillgänglig men också beroende på hur många av dessa administrativa uppgifter rektorerna har kunnat delegera till sina medarbetare på skolorna. I en kommun har huvudmannen tillsatt en extern tjänsteman vars arbete normalt består av övergripande kvalitetsutvecklingsfrågor i kommunen för att hjälpa rektorerna med det förberedande arbetet. Oberoende av hur många arbetsuppgifter rektorerna har kunnat fördela internt och externt uppgav emellertid en klar majoritet av de intervjuade att de administrativa aktiviteterna tagit en ansevärd tid i anspråk och att de många gånger upplevt problem att sköta den ordinarie verksamheten parallellt. Exempel på hur tidsåtgången beskrivits av respondenterna ges nedan.

Ja *minst* en arbetsvecka gick åt för det här totalt. *Minst* vill jag säga. /.../. Det blev *jättestressigt*. (R3)

Och det var ju en *hel* del dokumentation som skulle in *inför* det, som vi sammanställde. Och det var ju egentligen det man gjorde under våren. (R15)

Ett konkret exempel på hur arbetet med att förse Skolinspektionen med begärda underlagsdokument krävt tid och omprioritering av rektorernas ordinarie arbetsuppgifter illustreras bland annat i följande citat. Här är det de årliga medarbetarsamtalen som fått stryka på foten.

För det tar massor med tid att plocka ihop allt det här som de vill att man ska svara på. /.../. Jag hade planerat in att jag skulle hinna med skolans personal mellan det planerade s.k. novemberlovet och jullovet. Men det var bara att lägga ner verksamheten och återkomma till det efter jul då vi *egentligen* skulle ha haft lönesamtal /.../ så att där är jag nästan i fas nu. I maj månad. /.../Men det är ju inte *tänkt* att det ska vara såhär, jag menar medarbetarsamtalet ska ju vara en del i gången till ett lönesamtal /.../. Det kändes inte bra, det gjorde det inte. (R18)

Vid sidan av den massiva tidsåtgången är en annan konsekvens av tillsynen som genomgående framträder bland de intervjuade rektorerna att olika sorters erfarenhetsutbyten och åtgärdsfokuserade dialoger initierats under processen. Dessa dialoger har förts både inom professionen i de inspekterade skolorna (exempelvis med lärarlag) men också på ett mer övergripande plan (rektorskollegier). Exempel på det senare kom till uttryck på följande sätt

Vi är organiserade i geografiska områden och det är klart att vi hjälper [de skolor] som inte har varit igenom [tillsynen]. Att slippa ramla /.../. Och även att vi diskuterar hur det blev, hur det är, vad vi behöver göra bättre. Och kanske också mumlar i skägget lite om hur dålig vi tyckte att den här inspektionen var på vissa områden. Och sen är vi ju jättesugna på att få se rapporter från en del friskolor som vi vet inte sköter sig något vidare. (R11)

Skolinspektionens webbsida med pressmeddelanden, informationsbroschyrer och rapporter som publicerats från tidigare tillsyner har av rektorerna uppgetts utgöra en källa för vägledning i det förberedande arbetet. Som kommer till uttryck i de två följande citaten har de fastställda bedömningsområdena och de indikatorer som ingår i dessa bildat utgångspunkt för denna vägledning.

Innan inspektion, alldeles i inledningen av höstterminen hade vi en sittning här. En lång kväll, där vi tittade på [information som hade givits av] Skolinspektionen. För de hade ju skickat ut vilka områden de skulle gå igenom och vad de särskilt tittar på och så. Vi läste igenom det tillsammans och diskuterade kring det här redan *innan* inspektionen kom. (R16)

... i samband med inspektionstillfället så sätter det ju fokus på områden som man bedömer att vi behöver jobba med. (R15)

En generell ståndpunkt hos de intervjuade rektorerna förefaller vara att anpassning till inspektionen leder till förbättring av skolverksamheterna. Detta har exempelvis uttryckts av en rektor på följande sätt:

Det är klart att man får upp ögonen för sådant som man inte riktigt prioriterar. /.../. Det är kanske inte alltid som man gör allting fullt ut, /.../ alla cykler kanske inte snurrar runt med utvärderingar och så på det sättet som de borde. Och då tvingas ju vi att bli bättre. Så att det är väl bra. (R11)

Sammantaget förefaller Skolinspektionens roll sålunda inte enbart vara begränsad till att delge skolor och allmänheten information om vilka kriterier som skolorna ska bedömas mot i kommande till-

syn, utan också att – processuellt – erbjuda ramar och tillhörande vägledning för att definiera vad som är en bra skola.

### Efter mottagande av rapporten

I likhet med vad som gällde under förberedelsefasen har rektorernas arbete efter mottagandet av den egna skolans rapport initierat dialoger och samarbetsprocesser. I planeringen för att vidta åtgärder mot de förelägganden eller anmärkningar som förmedlats genom rapporten har lärarlag, föräldraråd, elevrepresentanter och politiker fungerat som remissinstanser.

Nu har vi varit ute, både jag som rektor, och skolchef och politiker och träffat föräldrar i dialogmöten där vi har pratat om inspektionsrapporterna. Ja, och vi har haft skitbra diskussioner! /.../. Och så har vi gått igenom vad vi har fått kritik på, på de olika skolorna, och så har vi suttit och pratat om det, vad vi tänker göra åt det och hur föräldrarna ser på det. (R13)

... sen så har vi tagit upp det på vårt skolrådsmöte /.../ där har vi både föräldrar och elevråd med, från de olika klasserna. Där gick vi igenom *varenda* punkt som Skolinspektionen hade åsikter om. /.../. Sen satt vi och några skolor tillsammans med respektive politiker och gick igenom varje skolas rapport. (R17)

Av rektorernas berättelser om inspektionsprocessen framgår även en påtagligt ökad medvetenhet om lagar och förordningar. Detta framträder tydligt på ett verksamhetsövergripande plan. Nedanstående citat belyser en generell erfarenhet hos flera av de intervjuade.

... man är *mycket mera tydlig* på skolorna också. Vad säger skollagen? Vad säger våra läroplaner? /.../ nu är man *mycket mera* noggrann med att ”Så här står det, det här måste vi följa *för* att säkerställa det ungarna ska få det som de ska få!” (R17)

Den förstärkta ansvarigheten har dock upplevts vara känslomässigt problematisk på det individuella planet, något som bland annat kom till uttryck på följande sätt:

Och sen har vi ju i skollagen också fått mycket mer ansvar vad det åligger själva rektorn. /.../ Ibland kan man känna ”Åh herregud, ska jag ha allt det här vilande på mina axlar?” och ”Man dör ju!” (R17)

Ansvarighetsfrågan uppges ha varit föremål för diskussion på huvudmannanivå i syfte att öka kunskapen om lagar och förord-

ningar, liksom om ansvarsfördelningen mellan huvudman och rektor i skolorganisationen. Likaså har fortbildningssatsningar initierats i samma syfte. Även om dessa aktiviteter i högre grad tillskrivits skollagen och dess implementering än den tillskrivits den regelbundna tillsynen specifikt, har den regelbundna tillsynen enligt rektorerna haft påverkan genom dess funktion som potentiellt påtryckningsmedel för att vidta implementeringsåtgärder. Sålunda kan den regelbundna tillsynen förstås som *bidragande* till att främja en ökad medvetenhet om lagar och förordningar. I beskrivningar av framträdelseformen för detta gavs olika exempel på aktiviteter som genomförts i syfte att medvetandegöra och diskutera de nya författningarna, i vissa fall redan innan tillsynen påbörjades i kommunen. På följande sätt beskrev en rektor sina erfarenheter:

... vi har tagit det som ett lärandetillfälle och vi *har* blivit bättre. Så inspektionen har lett till att vi har blivit bättre pålästa. Vi kommer att bli ännu bättre, men hade vi inte haft inspektion så hade vi *troligtvis inte* haft Skollagen, eller i alla fall några paragrafer, så tydligt genomgångna som vi har nu. (R16)

Syftet att öka medvetenheten om lagar och förordningar, som ovan tydligt kan utkristalliseras i rektorernas berättelser om inspektionsprocessen, är väl överensstämmande med de intentioner och utfall som beskrivits av tjänstemän med olika befattningar inom inspektionsmyndigheten (se Hult & Segerholm, 2013).<sup>4</sup> Inspektionen syftar, som inledningsvis har beskrivits, till att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter samt till att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel (dvs. avvikelser från gällande lagar och regelverk) som upptäckts vid inspektionen. Vidare åskådliggör devisen ”Bra tillsyn – Bättre skola” att det svenska inspektionsfundamentet inhyser en övertygelse om att en bra inspektion per se resulterar i en förbättrad utbildningsverksamhet.<sup>5</sup>

Den politiska målsättningen att säkerställa ”rättssäkerheten och kvaliteten” i landets skolverksamheter (prop. 2009/10:165, s. 538) liksom att säkerställa ”en god utbildning” (SOU 2007:101, s.7)

<sup>4</sup> Den refererade studien bygger på intervjumaterial och gör en jämförande analys mellan intentioner/förväntade verkningar av inspektioner och de utfall/verkningar som de intervjuade tjänstemännen inom myndigheten har uppmärksammat på nationell, kommun-, och skolnivå. *Ökad medvetenhet om lagar och förordningar bland rektorer* rubricerades en av resultatkategorierna i studien.

<sup>5</sup> Detta gäller för övrigt även för den engelskspråkiga motsvarigheten, ”Better Inspection, Better Learning” som är devisen för det samlade europeiska inspektoratet (se SICI, 2012).



genom skolinspektioner är dock inte på något sätt unik för Sverige. I resultatet från en komparativ studie mellan sex SIC-länders skolinspektioner (Ehren, 2012), i vilken Sverige var en, har "aiming for good education" rubricerat beskrivningarna av de tillfrågade inspektoraten i fråga om vilka effekter som skolinspektioner avser att ha på undervisning och lärande. Beskrivningarna av det *innehållsliga* i "good education" varierade dock, både mellan nationsgränserna och även mellan olika nivåer i utbildningssystemet inom varje land (ibid.).

Således har ordet "bra" svårligen låtit sig definieras. Som en synonym till det sålunda diffusa ordet "bra" används inte sällan orden god kvalitet. Huruvida detta är mer precist än "bra" debatteras emellertid på flera fronter. Som togs upp i föregående kapitel har kvalitetsbegreppet genomgått en definitionsnärlig vändning i utbildningspolitiska sammanhang (på engelska: *quality turn*, se Schwandt, 2012 och Segerholm, 2012). Denna vändning diskuteras som en övergång till ett teknokratiskt betraktelsesätt i vilket kvalitet betraktas som prestanda som är enkelt spårbar genom indikatorer och i nästa steg också mätbar mot överenskomna standarder. Innebörden i begreppet kvalitet blir således undantagen politiska och normativa debatter och därigenom allmänt accepterad (Schwandt, 2012 och Segerholm 2012; jfr Nyttell, 2007 och Bergh, 2010). Detta är något som också förefaller kunna bekräftas av de intervjuade rektorerna, som i mycket begränsad utsträckning gett uttryck för reflektioner över de fastställda bedömningsområdena och de indikatorer som Skolinspektionen tillämpar för mätningen av utbildningskvaliteten. Med ett sådant betraktelsesätt reduceras kvalitetsmätningar till en formaliserad metod för att utkräva ansvar (ibid.). En potentiell följd och således också ett potentiellt problem inträffar enligt Biesta (2009) när indikatorer som väljs för den praktiska mätningen av ansvarighetens uppfyllande väljs med hänsyn till att göra prestationerna möjliga att mäta (och således kontrollera), snarare än med hänsyn till vad som definierar god utbildning. Bortsett från det till synes omöjliga företaget att komma överens om en enhetlig och internationellt gällande definition av god utbildning som framkommer i Ehrens studie innebär detta, annorlunda uttryckt, att en ansvarighetskultur som betingas av teknokratiska betraktelsesätt riskerar framkalla beteenden som visar lydnad mot ansvarighetssystemet snarare än uppmuntrar de utvärderade till ansvarsfullt agerande i enlighet med inspektionsmyndighetens målsättning.

Flera av de exempel som de intervjuade rektorerna gett på åtgärder och förändringar i de lokala skolsystemen kan tolkas som ett uttryck för sådana konsekvenser. De intervjuade rektorerna har huvudsakligen berättat om åtgärder som kan beskrivas ha en administrativ karaktär.

I vissa fall har de beskrivits som något att ”bara att bocka av” i protokollet (R3), eller som ”bara sådant som man skulle förändra i ett dokument och skicka in igen” (R14).

Vissa anpassningar av administrativa strukturer som skett på lokal nivå kan rent av betraktas som skenmanövrar då förändringarna, enligt rektorerna som intervjuats, inte har medfört några reella konsekvenser i skolans praktik. Till sådana exempel kan nämnas att lektionspass bytt namn, att tidigare nedskrivna meningar strukits från dokument och att ämnesundervisning, som skolan enligt lag är förpliktigad att erbjuda eleverna, har börjat erbjudas men inte genomförts eftersom skolan inte kan tillhandahålla undervisande lärare. Till andra exempel hör arrangemang av skolresor, där skriftlig förfrågan om ekonomiska bidrag från föräldrar inför genomförandet av större traditionella skolutflykter har upphört efter Skolinspektionens föreläggande. I stället kommer informationen att i fortsättningen utgå muntligt. Nedan följer ett urval exempel på konkreta åtgärder som till följd av Skolinspektionens förelägganden har vidtagits i *dokumentationen* men inte lett till någon förändring i praktiken.

Till exempel det här att vi hade två Elevens val, och man får [enligt bestämmelserna] bara ha *ett* Elevens val. Jamen, då fixar vi det jättesnabbt. Och då sa vi [rektorerna], att ett Elevens val är ett ”Skolans val” eller ”Arbetspassval” /.../ och så har vi bara *ett* Elevens val. (R17)

Vi fick ett annat nedslag som var helt – ja, det skrattade vi högt åt. Vi har idrottsprofiler här i skolan, och det var ju inte likvärdigt att kräva att [eleven] skulle vara med i en idrottsklubb för att få gå i idrottsprofilen. Men det finns en skola till som har en idrottsprofil i kommunen. Den fick *inget* nedslag, för [den skolan] hade glömt att skriva in att [eleven] måste vara medlem i en klubb. Så då *strök* vi den meningen, och fortsätter som vanligt. *Då* blir Skolinspektionen löjlig! (R1)

Ovanstående åtgärder kan liknas vid taktiska beteenden som förknippas med begreppet *window dressing*, det vill säga möblerande av skyltfönster, vilket rent konkret innebär att proaktiva och reaktiva anpassningar vidtas i syfte att visa upp en fasad som tillmötesgår krav från den myndighet som bedriver tillsynen. Inom

forskning om inspektioner av utbildning (se t.ex. de Wolf & Janssens 2007 och Segerholm, 2001) diskuteras *window dressing* som en strategi för att skydda professionella intressen och/eller uppvisa motstånd och tenderar att utvecklas när kontrollen av lokala aktörer och yrkesverksamma blir utbredd. Lindensjö och Lundgren (2000) använder på liknande sätt begreppet ”målreträtter” (ibid. s. 154) för att problematisera denna form av statligt ansvarsutkrävande relaterat till professionellt ansvarstagande (jfr det avslutande resonemanget i föregående kapitel). Lindensjö och Lundgren menar att när ansvar utkrävs för uppfyllandet av centralt uppställda mål *utan* att adekvat vägledning erbjuds för uppfyllande av målen kan resultatet bli att de som utkrävs ansvar gör tolkningar och anpassar mål och resurser för att få dem att matcha redan befintliga och pågående verksamheter. Spänningen mellan central och lokal makt och spelet inom de strukturer som makten utövas kan således resultera i en ytlig enighet, dvs. en överensstämmelse som enbart gestaltar sig som en fasad. Målreträtter kan, enligt Lindensjö och Lundgren (2000), betraktas som ett uttryck för politiska misslyckanden i fråga om kontroll och styrning av utbildning.

Det finns emellertid skäl att uppehålla sig vid frågan. I kontrast till den underlägsna position som *window dressing*, målreträtter och andra konforma handlingar statuerar har en studie av Rönnberg (2012) visat att också lokala aktörer inom granskade skolor/kommuner (däribland rektorer) aktivt använder inspektionen som hävstång för att främja sina egna intressen. Resultaten från Rönnbergs studie kan därmed sägas utmana vanliga föreställningar om att skolinspektioner utgör ett politiskt verktyg för att utöva top down-styrning på skola och utbildning, och i stället stimulera till att betrakta inspektionerna som en potentiell styrresurs även ur ett botten up-perspektiv. Rektorerers användande av Skolinspektionen som en sådan lokal styrresurs har också tydligt kunnat skönjas i studien som ligger till grund för detta kapitel. I det följande riktas ljus på den del i resultatavsnittet i vilken företeelsen är särskilt framträdande.

### Stärkt rektorsmakt

Enligt rektorernas utsagor förefaller den regelbundna tillsynen i stor utsträckning ha bidragit med stöd till rektor för att, i rollen som operativt ansvarig för en skolas verksamhet, driva lokalt

utvecklingsarbete. De bristområden som Skolinspektionen påtalade var enligt respondenterna i de flesta fall redan kända på skolorna, varför inspektörerna sällan upplevdes bidra med ny kunskap om skolornas förbättringsbehov.<sup>6</sup> I ett fåtal fall hade bristerna redan åtgärdats vid tidpunkten för beslutsrapporten. I de fall bristerna *inte* hade åtgärdats menade rektorerna emellertid att den regelbundna tillsynen sannolikt påskyndade processen för åtgärd. Följande citat ger exempel på detta.

... jag tycker nog att vi var ganska medvetna om de här bristerna innan. Och då känns det ju nästan bättre när man får kritik för det här, för då vet alla att nu måste vi göra någonting åt det. Då blir det liksom lite bekräftelse på det som vi [rektorerna] har sett och det som vi har börjat med jobba med /.../ måste ske. (R14)

Som rektor som är det ju bra också, för man kan ju använda en del av det som [inspektionen] kommer fram till. Både *innan* och efter, att det här /.../ ska finnas, det ska vi göra s.a.s. Och det måste vara klart tills [inspektörerna] kommer. Och efteråt kan man använda att "det här måste vi förbättra". (R10)

[Rapporten kan ses] som ett sätt att få draghjälp och att ta tag i det här jobbiga. Och ibland också kanske vila mot det; jamen nu säger Skolinspektionen det här *också*. Det kan ge lite *tyngd* i att faktiskt *ta* de där stegen ibland, stegen som är lite tuffa att ta. Då får man luta sig lite mot det. (R15)

Förutom användning av rapporten i lokalt utvecklingssyfte, vilket ovanstående urval av citat tjänat som exempel på, framkom också att rektorerna har haft användning av rapporten i dialoger med huvudmän och politiker.

... och då kan ju [skolchefen och politikerna] säga att "men hur vet ni att det är bra?" och då [kan vi svara]: "Ja, vi har ju Skolinspektionens rapport att luta oss mot". (R7)

Sen satt vi och några skolor tillsammans med respektive politiker och gick igenom varje skolas rapport. Vi beskrev också hur vi hade åtgärdat [bristerna] efter första omgången. /.../ Och vi förklarade lite grann, speciellt det här med att vi får klagomål på att vi inte får eleverna att komma till skolan. Men det *stod* där också [i beslutet], att "både rektor och lärare uppger att ...". Alltså att vi är frustrerade, att vi kommer ingen vart. Och det förstod de ju, politikerna. (R17)

Det gavs också uttryck för reflektioner beträffande möjligheten att nyttja Skolinspektionens beslutsrapport som underlag gentemot

<sup>6</sup> Just detta har hög överensstämmelse med resultat som presenterades i Ekonomistyrningsverkets effektutvärdering av den tidigare inspektionens – då kallade *Utbildningsinspektionens* – verkningar (se Ekonomistyrningsverket, 2006).

skolans huvudman för att legitimera verksamhetens behov av utökade finansiella resurser. Eller åtminstone ”för att freda det man har” som en rektor vars verksamhet nyligen utsatts för besparingskrav från huvudmannen uttryckte det. Rektorn i fråga menade att den skriftliga åtgärdsplan som alla inspekterade skolor ska sända till Skolinspektionen inom tre månader efter mottagande av inspektionens bedömning och beslut om skolan, *hade* kunnat utgöra ett argument för att behålla den ekonomiska tilldelningen om han hade formulerat den på ett mer strategiskt vis:

... jag kanske skulle ha varit mer *detaljerad* där, i mitt svar [till Skolinspektionen]. /.../ ”Det här kommer att ske!” /.../ För hade jag *skrivit ner* det, så hade jag kunnat säga ”Det här står i inspektionsrapporten, jag *måste* genomföra det här” till min chef. (R13)

Sammanfattningsvis har många av de intervjuade rektorerna beskrivit att de använt Skolinspektionens rapport om den inspekterade skolan som ett potentiellt styrinstrument i rollen som skolledare.

Det stärkta rektorsmandatet som rektorerna har berättat om kan identifieras på två nivåer. Den första utgörs av den lokala skolan, där rektorerna i stor utsträckning har kunnat använda rapporten i syfte att legitimera beslut om att initiera utvecklingsinsatser, liksom för att legitimera beslut om omprioriteringar av sedan tidigare kända utvecklingsbehov. Den andra nivån på vilken rektorers stärkta mandat kan identifieras är den strukturella. På denna nivå förefaller rapporten, enligt rektorernas berättelser, haft en stödjande funktion; dels genom att utgöra ”ett kvitto” (R7) på att rektor styr skolan i en gynnsam utvecklingsriktning men också genom dess presumtiva funktion som argumentationsunderlag i förhandlingar om resurstilldelningar från huvudmannen. De sammantagna resultaten i avseendet stärkt makt har således likheter med vad Rönnberg (2012) har skildrat i termer av lokala aktörers möjligheter att aktivt ”ta inspektionen i egna händer” (ibid.) och nyttja Skolinspektionen som en styrresurs från ett bottom up-perspektiv. Emellertid har dessa möjligheter och stärkta resurser vad gäller rektorernas handlingsutrymme – åtminstone vid tidpunkten för intervjuernas genomförande – framför allt använts för sådana åtgärder som rektorerna beskriver vara snabba lösningar av företrädesvis administrativ karaktär. Studiens samlade resultat visar dock att detta har en nära koppling till olika faktorer i tillsynsprocessen. I det följande behandlas i denna nedkortade version några exempel på sådana faktorer.

### Fokus på mätbarhet och medial marknadskonkurrens

Som inledningsvis beskrivits är de indikatorer, som inspektörerna använder i sina bedömningar av skolornas lag- och regelefterlevnad och måluppfyllelse, i hög grad relaterade till mätbara kunskapsgrunds- och värdegrundsresultat. Rektorererna har med hänvisning till detta gett uttryck för upplevelser av en växande fokusering på betyg och provresultat i den statliga styrningen av utbildning. En problematik som följer av detta kan utifrån respondenternas utsagor illustreras som en dikotomi mellan att å ena sidan mäta kunskapsprocesser som *pågående handling*, och å andra sidan att mäta *resultat av den* pågående kunskapsprocessen. Eller som en rektor uttryckte det "... det går ju inte att mäta en process och ett läge samtidigt" (R1). Vidare, när intresset för att mäta läget konkurrerar ut intresset för att bedöma processen som leder *till* läget föreligger, enligt flera av respondenterna, en risk för en ofördelaktig snedvridning av den pedagogiska praktiken.

Politikerna vill ju väldigt gärna se betyg och allt det här. Risken är att det blir väldigt, vad ska man säga, *resultatfokuserat* och inte *processfokuserat*. Jag menar, skola i dag är ju väldigt mycket processarbete. Och det är ju i processen som bedömningarna är viktiga utifrån elevens kunskapande, för att det ska hjälpa eleverna att upptäcka lärandet på ett bra sätt. Tittar man för mycket på resultat, då blir det bara att "fixa till" så att man får ett bra betyg. (R12)

Rektorererna har också resonerat om risken för att det resultatfokuserade ansvarighetssystemets uppfyllande kan ske på bekostnad av elevernas kunskapsinhämtning. Detta skulle i så fall ske genom att undervisningen uppmuntras till att styras mot anpassning till utfästa bedömningskriterier, dvs. en så kallad *teach to the test* (Weiss, 1998).

I utbildnings- och undervisningskontext specifikt innebär detta att lärare omorganiserar sina undervisningsmetoder i syfte att maximera studenternas provresultat, ofta på bekostnad av att delar av läroplanen ignoreras på grund av att provens utformning inte möjliggör mätning och registrering av de mer komplexa kunskaper som dessa delar främjar (för ett empiriskt exempel på detta hänvisas till t.ex. Dahler-Larsen, 2012). Den mätbara kunskapen blir således konstitutivt styrande för verksamheten när goda provresultat och betyg antas definiera god kvalitet.

Således kan det diskuteras huruvida kvalitetssäkringssystem som inriktas på resultatmått och utkräver skolor på ansvar för elevernas

uppfyllande av mätbara resultat verkligen säkerställer elevernas kunskapande i enlighet med läroplanen. Ansvarighetssystem som kopplas till explicita resultatmätt riskerar i stället, paradoxalt nog, att resultera i att läroplanens innehåll reduceras i praktiken. Utifrån ovanstående resonemang kan kunskapsmätningen följaktligen, i ett kritiskt ljus betraktat, framställas som ett styrinstrument med vilket ideologiska frågor om fostran och (ut)bildning förskjuts till diskussioner om metoder och indikatorer för mätning av resultat. Genom exempel som framkommit i studien har rektorerna sålunda kastat ljus på behovet av att förhålla sig kritisk till den styrning som sker med inspektionsmyndighetens retorik och genomförande och diskutera den i nära anslutning till normativa, pedagogiska och politiska frågor om vad som är utbildningsmässigt önskvärt.

Behovet av att på en professionell nivå kritiskt diskutera normativa, pedagogiska och politiska frågor i förhållande till skolans styrning, och vad som är utbildningsmässigt och skolpolitiskt önskvärt, kan emellertid också belysas från andra aspekter än de som ovan tagits upp. En sådan aspekt är medial påverkan och marknadskonkurrens. Marknadsreglering och politiskt främjande av en kvasi-marknad inom utbildningssektorn kan – som vi flera gånger tagit upp i rapporten – härledas till den styrfilosofi som *New Public Management* presenterar och handlar om hur marknadskrafterna bör regleras och sanktioneras. Indikatorer på detta kan ses i Skolinspektionens uppdrag och de möjligheter till skärpta sanktioner som myndigheten fått under senare år.

Vilket belönings- och sanktionssystem som råder för utvärderingsresultatet samt den mediala uppmärksamheten av detsamma är enligt Dahler-Larsen (2007; 2008) två centrala omständigheter som förstärker konstitutiva effekter liksom spridningen av dem. Utifrån en sådan utgångspunkt torde det faktum att Skolinspektionen sedan den 1 juli 2011 har fått stärkt lagstöd för att kunna ta till ekonomiska sanktioner gentemot huvudmän som bedöms missköta sina skolor, bidra till att öka omfattningen av konstitutiva effekters spridning. En sådan framtidsspaning uttrycktes också i en studie som genomfördes innan skollagsändringen trädde i kraft (Segerholm, forthcoming). I rektorsintervjuerna har det emellertid inte framkommit några tecken på att rektorerna skulle fästa någon nämnvärd uppmärksamhet vid den numera existerande risken för att skolan ska bli föremål ekonomiska sanktioner. Däremot har media tillskrivits en kraft som kan beskrivas som monumental.

Nej vi är inte så oroliga över [ekonomiska sanktioner]. Det är vi inte. Alltså, det är mer det här som sprids i media, det är sämre för oss. (R2)

Oron för den mediala uppmärksamheten har förefallit hänga nära samman med avvikelseinspektionens utformning, i vilken avsaknaden av nyanserade formuleringar i beslutsrapporten har förklarats utgöra ett centralt problem.<sup>7</sup> Nedan följer exempel på hur detta har kommit till uttryck.

Skolinspektionen kunde skriva såhär: ”Lärarna har inte utbildning för det de undervisar i”. Och det där diskuterade vi. Ska det verkligen stå så om det är *en* lärare som inte har behörighet? Nu kom ju inte det på vår skola men jag vet ju att det kunde det ha sett ut så. Och i.o.m att man drar sådana slutsatser så sa jag, att om man skriver så, då blir det ju ett påhopp på hela lärarkåren här. Det är så jag upplever det. (R8)

Alltså, ärligt talat, *sättet* att skriva beslutstexter är ju rent absurt, det är på gränsen till oförskämt och det är *dessutom* jävligt kränkande. Därför att det står till exempel att rektor har *ingen* kunskap om, eller *ingen* kontroll på... Och sen när man läser i beslutstexten så visar det sig att det är en avvikelse på en liten punkt. (R1)

Avsaknaden av nyans i beslutstexterna beskrevs medföra allvarliga konsekvenser för skolorna, inte minst med hänsyn till det mediala intresset för rapporternas resultat.

... jag märkte senast nu i helgen hur [rapportens resultat] har fastnat hos folk. Någon uttryckte det där i något sammanhang i helgen, att: ”Ja just det, du jobbar ju på länets sämsta skola” ungefär. Så det kommer ta oerhört lång tid att tvätta bort det här reportaget s.a.s. (R2)

Och då blir det så tokigt, för jag menar, /.../ det handlar liksom om *ett* dokument, *en* lärare som inte skrev på ett bra sätt. Men [inspektörerna] sa att ”det tar vi inte hänsyn till när vi skriver det här, utan får inte alla elever det som de har rätt till, då skriver vi det.” Jag bara: ”Jaa, okej”. Så jag känner liksom att vi som vet vad det handlar om ... Det blir liksom bara att ”såhär *är* det” när det kommer i dagspressen. (R3)

Ovan citerade rektorers berättelser (R3 och R2) belyser hur rapporternas innehåll, form och distribution kommit att medföra konsekvenser för *enskilda* skolor.

I intervjuerna har emellertid också mer vittgående konsekvenser problematiserats. Exempelvis har många rektorer upplevt att den negativa synen på skola och utbildning också som helhet får för-

<sup>7</sup> Sedan dessa intervjuer genomfördes har Skolinspektionen dock reviderat sina beslutsformuleringar. Även strukturen i besluten har reviderats. Enligt information som givits från myndigheten grundade sig förändringarna bl.a. på kritik från skolor och huvudmän angående beslutstexternas utformning och formuleringar, se Skolinspektionen (2012d).



stärkning genom Skolinspektionens retorik. Konsekvenserna förefaller därmed inte vara begränsade till enskilda skolor utan inbegriper synen på, och inställningen till, utbildningssystemet som sådant. Följande urval av citat ger exempel på hur detta kommit till uttryck.

Det blir som en negativ spiral tycker jag. Att skolan blir sämre och sämre och sämre. Men det *finns* mycket positivt i skolan, jättebra lärare och så./.../. Men media har ju en tendens att bara ta det negativa också. Och då tycker jag att det blir en negativ spiral i det här. (R6)

Vi tyckte kanske att det var en väldigt stor cirkus runt det här eftersom Skolinspektionen nu, med det här senaste som *bara* är intresserad av negativa avvikelser ...?! Det är ju *bara* det de letar efter och när man får ett beslut som ska kavlas ut i media så finns det *inget* positivt att skriva om någon skola utan det finns bara mer eller mindre negativt. Och det förstärker bara medias och samhällets bild av den svenska skolan just nu. (R11)

De intervjuade rektorerna uppgav att det har funnits en kontinuerlig bevakning av Skolinspektionens publicerade rapporter efter myndighetens genomförda inspektioner. Rektorerna har såväl individuellt som kollektivt tagit del av nyhetsflöden rörande inspekterade skolor och diskuterat dessa. Till följd av den fortlöpande bevakningen har också en viss tillvänjning kunnat urskiljas i rektorernas samlade berättelser, där ”jag var nästan först ut så det var jag som hade kniven mot strupen” (R3)<sup>8</sup> utgör ett exempel från den ena ytterligheten, medan andra utsagor på motsvarande sätt gett exempel på hur brister och negativ kritik från Skolinspektionen i det närmaste förefaller ha blivit normaliserat. Ett urval följer nedan.

Vi var den första skolan ut så det blev ett väldigt stort uppslag här-omkring, i media och så. /.../. Ja man kan väl säga att en skola i dag som får kritik i samma omfattning som vi, då är det en liten notis på fyra-fem rader. För nu är nyhetsvärdet borta och det är ungefär samma brister på varje skola. Vi blev ju väldigt hårt uppslagna här. (R2)

De första fyra skolorna som det fanns ett beslut på kallades till en presskonferens i kommunen där vår utbildningschef, skolchef och barn- och ungdomschef var med, och vi rektorer och Tv4 och de lokala tidningarna här. /.../. Och sen har liksom intresset lagt sig lite känns det som, /.../ det är inte så ”hett” längre. (R11)

Beträffande rapportens offentliggörande och det upplevda mediala intresset (och inte minst dess inflytande) har också en annan effekt

<sup>8</sup> Detta citat finns ej utskrivet i Novak (2013). Utsagan kommer dock från samma empiri och ingick i analysen.

– som vi frekvent varit inne på i rapporten – kunnat urskiljas, nämligen konkurrensättning och främjandet av en utbildningsmarknad. I det följande ges exempel på framträdelseformer för sådana typer av marknadsfrämjande effekter.

... nu lever vi ju i en konkurrensutsatt verksamhet i större utsträckning än man gjort förut och har man en hel del brister och missnöjda föräldrar så är det ju inte så roligt, om man säger så. Det är ju svårt att jobba upp. Så det är ju både det här med sanktionsmöjligheter och det rykte man får som skola. (R12)

Internationellt tituleras förekomsten av strategin att medialt hänga ut ”misslyckade” skolor med begreppet *naming and shaming* (se t.ex. Visscher, 2001) och anses vara ett sätt att främja marknadsmekanismer i utbildningssektorn som medför negativa konsekvenser för skola och utbildning som helhet.

På underlag av vad som framkommit i rektorsintervjuerna förefaller relationen mellan medborgarna och skolan således också kunna förstås i termer av kund och utförare, där information om skolornas resultat används i konkurrensen om potentiella kunder vars val, i nästa steg, kommer att avgöra vilka skolor som överlever på utbildningsmarknaden. Sammantaget förefaller media utgöra en kraftfullt styrande aktör i processen för inspektionen av skolorna.<sup>9</sup>

Konstitutiva effekter kan förstärkas under fler omständigheter än de som följer av vilket belönings- och sanktionssystem som råder för utvärderingsresultatet samt av den mediala uppmärksamheten som tillägnas det. Sådana omständigheter kan till exempel vara graden av institutionalisering av indikatorerna för mätning/utvärdering och upplevelsen av indikatorernas relevans och validitet för det som mäts/utvärderas (Dahler-Larsen, 2007, 2008). Vad gäller det empiriska materialet från denna studie har rektorerna i låg grad uppehållit sig vid att reflektera över tillsynens bedömningsområden och de indikatorer som valts för dessa. Följande citat belyser ett generellt förhållningssätt som uttryckts av de 18 intervjuade rektorerna.

---

<sup>9</sup> Rektorernas upplevelser av media som en sanktionerande kraft finner motstycke i tidigare forskning av Rönnberg, Lindgren och Segerholm (2012), i vilken mediala representationer av Skolinspektionens aktiviteter blev belysta och diskuterade i relation till skolans styrning. Intervjuer med inspektörer i ledande ställning visade att Skolinspektionen har såväl ambitioner som kapacitet att medvetet använda media för att strategiskt sprida resultaten av sina tillsyner, och därigenom styra politik och utbildningspraxis.

Jag tittar ju bara, ”De här bedömningsområdena är det”. Och så tittar man på det. Jag har inte reflekterat över att ”Skulle man inte haft det här i stället”? Nej, det kan jag inte säga. (R8)

## Tiden

Utifrån hittills återgivna delar av ursprungsstudien framkommer att *tidpunkten* för tillsyn, liksom *tidsförloppet* under vilken tillsynen pågår, är starkt inverkan på hur bedömningen blir, hur resultatet tas emot och hur åtgärderna planeras (och i vissa fall verkställs). Rektorerna berättade att skolornas tillhandahållande av olika dokument inför tillsynen ofta har varit förenad med individuella och kollektiva upplevelser av stress i skolverksamheterna.<sup>10</sup> I flera fall har detta lett till att ordinarie verksamhetsrutiner har blivit åsidosatta för att frigöra tid till uppgifter som varit relaterade till tillsynen. I ursprungsstudiens fullständiga resultatbild, av vilka delar har exkluderats i det sammandrag som här presenteras, har ett viktigt resultat också varit belysandet av att den regelbundna tillsynen i många fall ägt rum samtidigt som skolorna varit i färd med att sjösätta nya strukturer (t.ex. implementeringen av den nya läroplanen) vilket har medfört att rektorer upplevt att den ögonblicksbild som inspektionsrapporten förmedlat har brutit i överensstämmelse med den bild som skolans aktörer själva haft av sina skolor. Tiden har också utgjort en gemensam nämnare i rektorernas kritik mot Skolinspektionens arbetssätt vad gäller att inhämta underlag till sina bedömningar av skolorna som inspekteras. Rektorerna har varit övervägande eniga om att inspektörerna tillbringade för lite tid i skolornas miljöer. Tiden för den egna inspektionen i förhållande till andra skolors inspektioner (det vill säga ”turordningen” både i kommunen och nationellt) har kunnat förstås vara betydande ur en tillväjningsaspekt. Inte minst förefaller tidpunkten då rapporten med eventuella krav på åtgärder återförs till skolans rektor och huvudman ha varit fundamental ifråga om rektorernas upplevda möjligheter att göra adekvata planer för åtgärd, bland annat eftersom åtgärdsplaneringen behöver ske med hänsyn till verksamhetsår och budgetering. En rektor beskrev det sistnämnda på följande sätt:

---

<sup>10</sup> I forskning om effekter av OFSTEDs inspektioner har Gray och Gardner (1999) samt Matthews och Sammons (2004, s. 159) på liknande sätt funnit att skolinspektioner har medfört ökad stress och arbetsbelastning för lärare och rektorer, främst i den inledande fasen då omfattande förberedelser vidtagits på skolor.

... det har att göra med *när* man ska leverera svaret på föreläggandet, det kan ha betydelse när man ska göra det på året. /.../. Det är ju inte helt lätt att gå in och vispa i en organisation mitt under hösten. För då har man ju någonstans under våren satt organisationen och så har man liksom kört i gång den i augusti och så ska man gå in och skruva till någonting i det. Vi människor är ju inte så väldigt förändringsbenägna av oss, så är det ju. (R13)

... det är jättesvårt alltså. Jag tror *definitivt* att tidpunkten är jätteavgörande. Sen är det ju lätt för någon annan att säga att "Jamen det ska inte spela någon roll", men jo – det gör det faktiskt! (R13)

## Några avslutande ord om frirumsproblematiken

Vilka slutsatser kan dras om skolinspektion i förhållande till frirumsproblematiken? Frirumsanvändning sätter bl.a. fokus på rektors professionella autonomi, dvs. skolledares förutsättningar för och möjligheter till egna och självständiga handlingar. De redovisade intervjuutsagorna som har med detta att göra kan sammanfattas enligt följande:

Rektorer lyfter i huvudsak fram den egna tidsåtgången för inspektionens förberedelse, genomförande och uppföljning som tidskrävande arbetsuppgifter som är styrda av inspektionen. Därmed framstår förpliktelser av detta slag som frirums*inskränkande* eftersom tidsuttaget för dessa hade kunnat ägnas åt åtaganden vilande på professionella överväganden.

Emellertid framkommer exempel på situationer då Skolinspektionens regelbundna tillsynsprocess, med de förpliktelser som åläggs skolledare i samband med denna, också kan tolkas bidra till att *understödja* skolledares frirumsanvändande. Detta framträder särskilt tydligt i effekttemat Stärkt rektorsmakt, inom vilket rektorerna delger upplevelser av Skolinspektionsprocessen som ett potentiellt verktyg för åtaganden vilande på professionella överväganden och sålunda ett stöd för existerande ansvarsdomän.

En problematik som seglar upp i kölvattnet av inspektionen och blivit särskilt belyst ovan kan, som framgått, knytas till begreppen *window dressing* och *teach to the test*. Intervjuutsagor som anknyter till dessa begrepp ger exempel på reaktiva anpassningar som skett för att åstadkomma överensstämmelse mellan å ena sidan lagar och författningar kontrollerade av Skolinspektionen och å andra sidan administrativa strukturer inom de egna verksamheterna.

Den samlade slutsatsen av ovanstående är, utan att lägga någon värdering i detta, att Skolinspektionen genom processen för regelbunden tillsyn tydligt inverkar på skolledares autonomi för egna och självständiga handlingar. Som ovan visats innefattar denna inverkan inskränkningar av frirumsanvändningen lika väl som stöd till professionella åtaganden och agerande inom den lagstadgade ansvarsdomän som tillsynen granskar.

## 8 Ytterligare empirisk belysning: Röster från professionella och arbetsmarknadens parter om frirumsanvändning

### Inledning

I kapitlet behandlas två studier med bäring på frirumsproblematiken, som genomförts inom ramen för arbetet med denna rapport. I den första sammanställs ytterligare data som hämtats från den s.k. inkätstudie som togs upp i kapitel 5 där ett antal informanter med långvarig erfarenhet av skolledande arbete ger uttryck för hinder och möjligheter för professionell frirumsanvändning. De utsagor som redovisas nedan knyter direkt an till professionellt skolarbete i förhållande till dagens resultatstyrda och centraliserade skolinstitution. Den andra studien som tas upp nedan är en sammanställning av intervjuer med ledande företrädare för partsorganisationerna Lärarnas Riksförbund (LR), Sveriges skolledarförbund, Lärarförbundet och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Intervjuerna genomfördes i april och maj 2013, och handlar om hur dessa personer, som talesmän för sina respektive organisationer, ser på frågan om frirum och professionellt frirumsanvändande under 1990-talet och i nutid. Hur de två studier som tas upp hänger samman återkommer vi till i slutet av kapitlet.

### Redovisning av inkätstudie, del 2

Den första delen av den s.k. inkätstudie som genomfördes under april och maj 2013 redovisas i kapitel 5, och där beskrevs även urvalet av informanter och studiens metodiska uppläggning. Ut-sagorna som redovisas nedan kommer från samma grupp av infor-

manter och den frågeställning som de här hade att ta ställning till var om dagens centraliserade och resultatstyrda struktur påverkar professionellt frirumsanvändande i praktiken, och i så fall hur.

På grundval av hur informanterna i sina skrivna texter förhållit sig till denna frågeställning sorteras utsagorna under följande kategorier uttryckta som tre påståenden:

1. Den centraliserade resultatstyrningen förbättrar förutsättningarna för professionellt skolarbete!
2. Den centraliserade resultatstyrningen förbättrar förutsättningarna för professionellt skolarbete i vissa avseenden och försämrar i andra!
3. Den centraliserade resultatstyrningen försämrar förutsättningarna för professionellt skolarbete!

Nedan redovisas inkätutsagorna i princip ordagrant återgivna i förhållande till de nämnda kategorierna:

### **Kategori 1: Den centraliserade resultatstyrningen förbättrar förutsättningarna för professionellt skolarbete**

#### **Informant 21**

Jag anser att skolan, dess ledare och medarbetare inte utnyttjat frirummet. Styrningen handlar mer om att se till att skolan når uppsatta mål. Förordningen om årlig kvalitetsredovisning tog många år på sig innan man kunde se ett systematiskt kvalitetsarbete. Politiker och tjänstemän var yrvakna. Nu tror jag att ett uppvaknande är på gång. Skolverkets och SKL:s rapporter och statistik börjar få genomslag. Nu tittar man lokalt på skolornas resultat, men HUR man når dit är ett kommunalt ansvar. Många år gick förlorade innan man på lokal nivå på allvar tog tag i kvalitetsarbetet. Vi jobbar fortfarande med att få medarbetaren att känna det egna ansvaret för att uppfylla skolans uppdrag. En mycket viktig del i frågan kring skolans kommunalisering är ekonomin. Jag anser att skolan hade som mest resurser i början av 1990-talet och därefter har ekonomin krympt. Vi har arbetat med ständiga nedskärningar. I och med att statsbidraget inte varit öronmärkt har jag upplevt att skolan fått stå tillbaka, när andra delar av kommunen, ofta socialtjänsten, behövt mer resurser. Lärarnas och skolledarnas löner har stuckit i ögonen i

andra kommunala verksamheter. Jag har svårt att se hur ett återförstatligande skulle bli bra. Trots allt är det kommunala självstyret och engagemanget en förutsättning för att anpassa den pedagogiska verksamheten till kommunernas olikheter och behov. Jag är tveksam till att skolan skulle få mer resurser vid ett återförstatligande.

### Informant 3

Kontrollstyrningen har medfört stora förändringar som berört hela grundskolan. Från att mål och bedömning tidigare varit ett "högstadieproblem" finns det nu en medvetenhet och en strävan att nå en samsyn och en röd tråd genom verksamheten. Möjligheten att välja skola gör att det blir en viktig del för en skola att visa resultat. För egen del har det varit viktigt att belysa möjligheterna i kontrollsystemet som ger skolan förutsättningar att utveckla undervisningen till ett livslångt lärande. Egentligen ser jag ingen skillnad på omfattningen av frirummet. Den stora skillnaden i dag är att vi lägger helt annan tyngdpunkt på mål och resultat. Med tydliga mål vet vi vart vi är på väg och vilka metoder vi vill pröva. I den planeringen kan vad som tidigare var ostrukturerade projekt mycket väl vara en meningsfull aktivitet om vi vet vad som är målet med aktiviteten. Det vi ser i dag är att det som skulle ha genomförts i och med införandet av Lpo 94 har kommit till stånd i och med Lgr 11. Skolans styrning tas i dag på allvar, en det innebär ju inte att frirummet egentligen minskat. Skillnaden är att vi ska kunna redovisa vad vi gör och varför, samt att påvisa resultat.

### Informant 11

Tycker att det finns ett frirum även i dag. Skolutvecklingsaktiviteter som genomfördes på 1990-talet kan fortfarande genomföras. Styrningen har förvisso medfört en ökad dokumentation och kontroll av elevernas resultat och kunskapsutveckling, men å andra sidan har arbetslagsutvecklingen medfört andra möjligheter till samarbete i flexibla gruppkonstellationer. Vi har även infört 40-timmarsvecka för flera arbetslag. Detta ger ytterligare möjligheter till samplanering och fördelning av arbetsuppgifter. På den skolan där jag är i dag har vi nyss påbörjat ett arbete i denna anda men några stora



skillnader i klassrummet till följd av detta har vi ännu inte sett. Den stora skillnaden vi ser nu är har med lärarnas arbetssituation att göra.

## **Kategori 2: Den centraliserade resultatstyrningen förbättrar försättningarna för professionellt skolarbete i vissa avseenden och försämrar i andra**

### **Informant 6**

I dag vill jag absolut påstå att kontrollstyrningen påverkat skolans arbete på så sätt att vi är betydligt mer upptagna med att göra rätt i stället för att göra rätt saker. Jurister är på gott och ont mycket vanliga föreläsare för framförallt rektorer. Men i mina ögon finns det inget likhetstecken mellan att göra juridiskt rätt och att skapa en bättre skola. Missförstå mig inte – självklart ska vi följa lagen, men om rektor är upptagen med att göra rätt tror jag att hen missar att göra rätt saker i ett utvecklande syfte. Det som hänt är också att mer eller mindre alla på skolan är pålästa och hänvisar till våra styrdokument. Vilket självklart är bra på ett sätt – men innebär också att vi blir 'väldigt upptagna' med att tolka lagtexter. Det blir ett annorlunda fokus jämfört med tidigare. Även om läroplanens betydelse ökat enormt det senaste decenniet – vilket är mycket positivt – är vi tyvärr mer upptagna av de styrande texterna i skollag och förordning. Som kuriosa kan jag berätta att när jag började min lärarbana 1991 fanns det ett ex av Lgr 80 på hela skolan och den var inte alldeles lätt att hitta. Till slut fann vi den i en hylla i ett av lärarrummen. Juridiken har alltså flyttat fram sina positioner på pedagogikens bekostnad, men detta är enligt min mening till stor del självpåtaget. Jag brukar säga till mina rektorer att det finns en anledning till att vi inte har jurister som rektorer. Vi ska självklart följa de lagar som styr vår verksamhet, men i perspektivet av frirum blir det helt avgörande om rektor (och skolan) till fullo är upptagna av att ha ryggen fri eller om man jobbar med att utveckla arbetssätt och metoder.

### **Informant 13**

Vi har blivit duktigare på att se elevers behov och vilka insatser vi behöver sätta in. Lärares kompetens, och eventuell brist på kompetens, har blivit tydligare. Vi har med ett större allvar tagit oss an

uppgiften att undervisa 'enligt uppdrag'. Skickliga pedagoger röner framgång, andra har svårt att 'mäkta med'. Ett individualiserat lönesystem förstärker detta. Just nu ser jag att många i skolans värld har så fullt i sina huvuden med att försöka uppfylla krav och förväntningar att man har svårt att lyfta blicken och staka ut vägar där man vill agera självständigt efter eget huvud. Med engagemang och glöd har man studerat och tagit till sig ny läroplan, nya kursplaner, ny skollag som reglerar trygghet och studiero, regler för åtgärdsprogram, behov av dokumentation och så vidare. Med intresse konstaterar man att det är spännande att vi kommer mycket snabbare på banan med Lgr11 än många någonsin gjorde med förra läroplanen. Men det finns som sagt en begränsad energi för att "lyfta blicken". Min tro är att en lärarutbildning som kan locka till sig och behålla engagerade och entusiastiska lärare på sikt kommer att släppa ut lärare som intar friutrymmet igen. Initiativet med förstelärare är ett intressant exempel på att man vill pröva nya vägar. Förutsättningarna för förstelärare kan tolkas så vida att dessa mycket väl kan bli 'friutrymmeserövrare'.

### Informant 5

*Ett perspektiv* är elevers och vårdnadshavares, där *en grupp* tycker att kontrollen och 'åtstramningen' är positiv. Äntligen blir skola skyldig att bättre utreda kränkningar och ta klagomål på allvar. Skolan kan inte längre avvisa kritik som kommer från elever och vårdnadshavare. Man tycker också att det är bra att skolan blivit "transparent" och att man kan kräva insyn, förklaringar osv.) *En annan grupp* elever och vårdnadshavare tycker att det är för mycket av denna vara. Man anser att skolan inte ska skicka ut så mycket papper och vara så 'politiskt korrekt' och så försiktig med allt. Denna grupp hinner inte sätta sig in i skolans alla regler, policys, mål osv. Man vill att skolan som professionell organisation gör ett bra jobb, och man litar i huvudsak att det görs. Man vill inte ha en hel hög blanketter att fylla i inför ett utvecklingssamtal, eller att gå in på en webbsida och kryssa i ett frågebatteri. Dessa elever och vårdnadshavare säger att de hör av sig när de har något att fråga om, annars kan skolan helt enkelt jobba på. Rektorer och skolpersonal tycker att skolan numera kontrolleras och byråkratiseras på ett överdrivet sätt (lite som den andra gruppen elever och vårdnadshavare). Det viktigaste är inte längre att göra rätt. Det viktigaste är att inte

göra fel! Det är stor skillnad mellan dessa två förhållningssätt. På så sätt minskar skolans friutrymme under senare år drastiskt, eftersom alla kämpar för att inte göra fel. Friutrymmet har viss betydelse genom att vi fortfarande kan profilera, skriva egna arbetsplaner (även om de formellt sett är borttagna i förordning/skollag). Dock finns knappast tiden för att göra detta i lika stor utsträckning som tidigare. Nu är det "likvärdigheten" flertalet kämpar med. Huvudmännen stramar just nu upp sina kommuner med kvalitetsredovisningar, klagomålsrutiner och annat, vilket gör att vi är på väg att bli betydligt mer 'top-down'styrda eller kanske 'dokumentstyrda'. Vardagsarbetet har därmed tydligt påverkats av de nya kraven och den likvärdighet som nu eftersträvas. Den lokala nivån har definitivt formell makt över sitt eget vardagsarbete även om det stramats upp i likvärdighetens tecken men visst blir man i dag mer utförare av direktiv som kommer ovanifrån i form av rutiner och krav på enhetligt uppträdande inom kommunen. Jag tycker som sagt inte att det egentligen är det som staten riktigt tänker sig, men följderna kan lätt bli att vi är på väg åt det hållet nu när kommunerna vill vara duktiga.

### Informant 15

Inga revolutionerande förändringar har skett, men jag tycker mig se en smygande minskning av modet att våga ta steg från 'manualen'. Nationella prov och central fokusering på skolans innehåll medför en smygande indirekt styrning som kommer steg för steg. Duktiga lärare känner att man inte längre litar på dem och undrar vad det är som inte duger. Ett exempel på detta är att kvalificerade lärare har börjat fråga mig som rektor hur man ska göra. Detta är säkert bra men sådana frågor fick jag sällan tidigare. Ifrågasättande av myndigheters klokheter kommer oftare nu än tidigare. Diskussionen som pågår mellan Björklund och forskningen lyfts ofta i personalrummet – 'vad ska man lita på?'. 'Vet nämnden vad vi gör i skolan egentligen?'

### Informant 10

Tveksamt om kontrollstyrningen haft någon egentlig betydelse för skolans vardag. Införandet av skriftliga omdömen i alla ämnen har dock påverkat skolans utveckling i en mer ämnesinriktad mening. Utvecklingen gick från inriktningen att arbeta mer utifrån ett helhetstänkande i tema/projekt/ kunskapsområden. Lärares självständiga handlingar har fått ett annat fokus. Lärare, och rektorer, tolkar ju uppdraget utifrån sin förståelse och erfarenhet och utifrån det agerar man. Jag hoppas nu att pendeln slår över och landar i mer av helhetssyn, elevinflytande och formativt lärande.

### Informant 14

Ett begränsat frirum finns förvisso fortfarande men fokuseringen på prestation, uppföljning och kontroll har begränsat lust och möjligheter att använda det. Dagens styrning är inriktad på ”korvstopningskunskaper” och konkreta kunskapsprestationer, och skolans demokratiuppdrag har därmed kommit i skymundan. Jag upplever att dagens lärare och elever är väldigt stressade och att skolan blivit mindre lustfylld – då framför allt för de ”svaga eleverna”.

Det är uppenbart att svensk skola har sämre resultat i dag trots ministerns fokus på kunskaper.

Under hela 1970- 80- och 90-talets skola fanns det en ständigt pågående diskussion om skolans övergripande mål. Den diskussionen saknas i dag och har ersatts av diskussion kring skolans och elevers prestationer som om de vore elitidrottsmän och skolan ett OS i miniatyr.

Demokratiuppdraget handlar för mig om att utbilda framtidens medborgare i ett demokratiskt perspektiv. Det handlar då om kritiskt tänkande, tolerans, solidaritet, förmåga att arbeta i grupp, förmåga att se framtiden runt hörnet etc. Observera att det inte förringar betydelsen av kunskaper i språk matte, svenska etc. Men betydelsen av ämneskunskaper sätts då in i ett större och vidare sammanhang.

### Informant 7

Skolor som inte följt Lpo 94 och framför allt Lpo 98:s intensjoner utan levt kvar i Lgr 80 kan ta kontrollstyrningen som förevändning för att INTE förnya sitt arbetssätt utan leva kvar i en förlegad

kunskapssyn. Skolor och enskilda lärare som förstått sitt, från 1994 förändrade uppdrag, hoppas och tror jag INTE påverkats så mycket då frirummet faktiskt inte förändrats så mycket trots den kontrollfunktion som införts. Denna kontroll kan vara helt OK om den mäter enligt läroplanen, men det finns exempel på att t.ex. nationella prov INTE följer den läroplan vi haft utan snarare bottnar i populistiska politiska utspel som det inte finns stöd för i styrdokumentet. Dock måste ett varningens finger höjas för den arbetsbelastning som läggs på lärare då de tvingas kontrollera sådant de redan vet i stället för att arbeta utvecklande.

Det gedigna arbete som låg bakom Lpo 94 genomsyrar fortfarande styrdokumentet, även om inslag om framför allt kontroll blivit väl stora. Problemet ligger inte i de mindre ändringar som tillkommit, utan i det faktum att skolans frirum också i praktiken kan vara en frihet FRÅN den MÅLstyrning som finns. Skolverk/skolinspektion har inte den PEDAGOGISKA insikt och syn som läroplanen har, utan fastnar i de mindre inslag av regelstyrning som finns (och ökat lite), ibland ivrigt påhejade av vissa fackliga och politiska 'förståsigpåare'.

### **Kategori 3: Den centraliserade resultatstyrningen försämrar förutsättningarna för professionellt skolarbete**

#### **Informant 4**

Det statliga frirummet har inte varit lika tydligt på kommunnivå. I stället för att "beställa" skolverksamhet vill politiken bestämma över skolan. Osäkerheten att gå ut i frirummet har ökat i takt med att mer fokus och tid läggs på tester och kontroll. De sista åren har fokus handlat om tester och resultat, och inte så mycket om att alla elever ska få det som den behöver. Detta har gjort att lärare tvingats ägna mer tid åt att förbereda prov och kontroll och det har blivit mindre tid för temaarbete, teaterproduktioner och experimenterande. Alla lärare vill vara duktiga och lyckas så de har använt mer tid till måsten = kontroll än till det som är roligt. När det är illa ställt med etiken behövs juridiken. Men dokumentationen kring allt som händer i skolan tröttar ut lärare och gör dem frustrerade och otrygga. Jag tror att för att hitta frirummet så måste vi i skolan fokusera på det vi är bra på, dvs. undervisningen. Där finns frirummet.

### Informant 1

Kontrollstyrningen verkar ge lärarna mer frustration över att inte själva styra undervisningen och dess innehåll. Visst har åtstramningen ändrat skolans karaktär en hel del, men jag vet inte om det alltid har varit åt det positiva hållet.

### Informant 9

Kontrollen i skolan har medfört att stressen och pressen har ökat i skolan vilket innebär att lärarna är mindre benägna att gå utanför ramarna och klassrummet. Frirummet krymper. Det finns en rädsla hos många lärare att inte duga och att föräldrarna ska klaga på undervisningen och elevernas resultat. Friskolorna ger missnöjda föräldrar en möjlighet att välja bort den kommunala skolan. Skolinspektionen fokuserar på det som inte fungerar. Om 90 % av skolans verksamhet är bra så är ändå fokus på de 10 % som måste förbättras. Detta skapar en stämning och rädsla att vi inte fixar uppdraget. Om eleverna inte når upp till målen måste vi skapa resurser så att alla elever får det de behöver för att nå målen. När inte resurserna finns lämnas läraren att kämpa ensam med problemen – eller de upplever att de gör det. I vår kommun har vi sänkt elevpengen inför innevarande läsår vilket gör att arbetsbördan för var och en blir större. Pressen att lyckas tar sig uttryck i bl.a. de nationella proven med högre krav för att nå måluppfyllelse och att föräldrar inte är nådiga i sin kritik. Tidigare löste man problem i klassen genom att prata med läraren – i dag går föräldrarna till rektor eller till en annan skola eller gör en anmälan. På min skola har vi jobbat mycket med att få tidningarna att skriva om oss så fort det händer något kul. För att få publicitet för den egna verksamheten men inte minst att ta fram det positiva som händer på alla skolor. Jag tycker att det är bra att skolinspektionen genomlyser skolan, och naturligtvis ska vi jobba med ständiga förbättringar. Skolinspektionens rapporter kan dock skapa osäkerhet och oro. Jag upplever att många lärare är lite rädda för att man ska bli uthängd av Skolinspektionen för att inte göra ett bra jobb. Lärare gör ett fantastiskt jobb dagligen och detta behöver få höra det inte bara av sin rektor utan också från omgivningen inklusive inspektionen.

## Informant 12

Till viss del kan det nog tyvärr vara så att vissa skolor inte förändras särskilt mycket oavsett reformer eller styrning. Ett nytt inslag är dock att vi har fått en myndighet med makt att stänga skolor. Det som dock oroar mig mest är att själva inspektionsmodellen kan skapa en sorts "felfortplantning" i skolor som organisationer som öppnar för en "rädsla" om att göra "saker rätt" snarare än att göra "rätt saker". Huvudmannens fel → Rektorns fel → Personalens fel → Lärarutbildningen fel eller ... (hemska tanke) elevernas fel, eller föräldrarnas fel. Utan konkreta belegg är jag orolig för att detta inte bidrar till ökad attraktivitet i yrket. Det kan dock vara så att eleverna faktiskt får en ökad rättssäkerhet med den skärpta styrningen. Jag är dock inte kategoriskt emot statliga initiativ, tvärtom, de kan fylla en viktig funktion. Min erfarenhet är att utveckling på systemnivå gynnas av att samtliga nivåer tar ansvar för den.

Låt mig dock utgå från följande: "Utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet." 1 kap. 5 § 3:e stycket, skollagen (2010:800). Här får jag ibland intrycket att politiken har intagit ett "frirum" som inte alltid stämmer med de lagar man själv stiftat. Vissa förslag kan ha stöd i forskning medan andra inte verkar ha det. Har vi dessutom myndigheter som inte är tillräckligt självständiga gentemot de politiska uppdragsgivarna riskerar vi att inte få förslag och effekter problematiserade med relevant återkoppling i systemet.

Det behövs både variation, selektion och arv för att en utveckling ska ske. Min uppfattning är att det finns för lite variation och en för svag arvsprocess, i bemärkelsen att goda idéer får möjlighet att befrukta varandra, för att skolutveckling ska ske. Om staten t.ex. fokuserar retorik och resurser på selektion finns en risk för "inavel" och att goda idéer inte får den spridning och utveckling som är nödvändig för att systemet i sin helhet ska kunna utvecklas. Vill det sig riktigt illa kan ett starkt statligt selektionstryck leda till minskat utbyte av "memer" mellan skolor och huvudmän, när vi snarare behöver mer av detta enligt min mening. Staten bör enligt min uppfattning bättre kunna stödja och stimulera en dokumentation av goda exempel med rik variation så att detta arv kan föras vidare (och så att selektionen har ett verkligt "frirum" att arbeta med). Staten bör också kunna utveckla tankarna om hur selektionsprocessen går till. Jag har givetvis inget emot att styrdokumenterna är ett mycket starkt selektionstryck i vårt demokratiska system och

ska så vara, men min erfarenhet som pedagog, skolledare, och utvärderare är att traditionen redan utövar sådan makt att ytterligare begränsningar i systemet riskerar att leda till en än större utarmning.

### Informant 17

I början märktes inget – tvärtom så tyckte jag att det blev dags och möjligt att använda friutrymmet. Det är först nu efter ny skollag och Lgr 11 som regleringarna har tagit fart. Det är väldigt viktigt att göra saker rätt på bekostnad av göra rätt saker. De senaste två åren har vi tvingats ganska kraftfullt att följa kommunala timplaner och förhålla oss till alla nya administrativa rutiner i anslutning till elevhälsoarbetet (som till stor del kan överklagas). Däremot är Lgr 11:s krav att vi måste arbeta mer forsknings- och erfarenhetsbaserat något positivt. Att bedöma lärande ställer gamla sanningar i skuggan och nya rön träder fram som vi kan och bör undersöka. Lärargruppen bör både styras och fortbildas för att nyheter verkligen skall kunna slå rot och få fart. Jag har ofta tänkt varför det finns en inbyggd tröghet och skepticism mot nyheter. Jag tror att den grupp människor som blir lärare var framgångsrika som elever i sin gamla skola. De fick beröm, uppskattning och bra betyg, hade kul och lärde sig mycket. De var clue-finders. De hade en favoritlärare som inspirerade dem mot läraryrket. När de själva blir lärare är det naturligt att de bejakar det som de upplevde bra och var framgångsrikt för dem. Arbetsformer konserveras, men vad skulle hända om fler som inte lyckades fullt ut i skolan, men lyckades i annat yrkesliv, kom in i skolan och formade en utbildning de trodde på?

### Informant 18

Jag tycker att kontrollstyrningen haft betydelse för skolans vardagsarbete. Den största skillnaden är bland de lärare som undervisar åk 4–6 och i lägre åldrar. Lärarna är mer stressade över all den dokumentation som ska göras. De har fler kontrollstationer för att vara säkra på att deras bedömning är rätt. De ger fler läxor och har fler prov för att ha ”säkra” underlag för betyg och bedömning. Friutrymmet har krympt eller rättat sig utifrån, mer tydliga ramar



främst utifrån alla reformer i SKOLA 2011. Lärarna vill ta vara på varje minut i varje ämne och känner sig mer osäkra att ta tid till att jobba i projekt, teman m.m. Frirummet kvarstår till viss del i det pedagogiska arbetet gällande undervisningsmetoder, planering, upplägg, redovisningsformer m.m. Det finns i dag en större osäkerhet bland lärare p.g.a. den press som ligger på att varje elev ska lyckas och nå bra mätbara resultat. Det som är viktigt för eleverna men som inte är mätbart, t.ex. sociala mål, prioriteras inte.

### Informant 20

Kontrollstyrningen har haft betydelse för vardagsarbetet. Dokumentation som skriftliga omdömen och IUP har begränsat lärarnas kreativitet och förmåga till att använda frirummet. Utvecklingsamtalen med elever och föräldrar tar mycket tid att planera, genomföra och efterarbeta. Lärare har känt sig kontrollerade och tiden räcker inte till för att tänka. Arbetet med att tolka läroplansmålen i Lpo 94 tog mycket tid, vilket Lgr 11 också gör. Någon uttryckte för ett tag sedan att så dåligt planerade lektioner som jag genomför nu har jag aldrig gjort tidigare gjort – tiden räcker inte till! Jag tror också att en stramare budget med lägre lärartäthet har påverkat lärarnas arbetsbörda. Men frirummet finns dock och används. Lgr 11 med centrala innehåll i olika ämnen är tydligt och har stramat upp undervisningen. Men hur undervisningen bedrivs är ju fortfarande upp till lärarna. Nya tankar, som formativ bedömning har påverkat undervisningens utformning, liksom entreprenöriellt lärande. Det liknar ju mycket det som vi gjorde på 1990-talet. Behörighetskravet och legitimation i de ämnen som lärare ska undervisa i har vi redan, och detta kommer att begränsa frirummet på låg- och mellanstadieskolor. Lärare kommer att arbeta i flera klasser och det blir mer komplicerat att göra något med klassen utanför schemat. Planering blir A och O och det låser spontana frirummet.

## Sammanfattande slutsatser

Kategori för kategori kan innehållet i de ovan redovisade utsagorna sammanfattas så här:

**Kategori 1; ... förbättrar förutsättningarna för professionellt skolarbete:** Tre informanter hävdar att dagens resultatstyrning ger goda möjligheter för professionell frirumsanvändning. Man pekar på att inriktningen på kvalitetsredovisningar och kvalitetsarbete börjar ge operativa avtryck i vardagsarbetet. Den fastare styrningen öppnar för en stabil struktur och helhet som är positiv i perspektivet av livslångt lärande. Arbetslagsarbete kan bedrivas i fastare former och skolans styrning tas mer på allvar av de professionella.

**Kategori 2; ... förbättrar förutsättningarna för professionellt skolarbete i vissa avseenden, försämrar i andra:** Sju informanter argumenterar för att dagens frirum ger såväl förbättrade som försämrade möjligheter till autonomt professionellt arbete. Resultatstyrningens fokus på skoljuridik, prestation, prov (inte minst utökade nationella prov och betygssättning), elevindividuell uppföljning och traditionell ämnesfokusering har reducerat frirummet. Resultatkontrollen har medfört en ökad stressnivå bland personalen, det är viktigare att göra rätt än att göra rätt saker, och rädslan att inte göra fel är styrande i negativ mening och ett hinder för en skolverksamhet grundad på "lustfyllt lärande". Positivt är dock fokuseringen på kompetens, lärarskicklighet och på elevers behov och rättssäkerhet. Splittrade föräldragrupperingar gör vardagsarbetet komplext, men frirummet tillåter ändå en viss profilering och att skriva egna (numera icke-obligatoriska) arbetsplaner. En kontroll som vilar på läroplanens skrivningar öppnar för ett visst professionellt frirum, men denna autonomi kan motverkas av andra direktiv.

**Kategori 3; ... försämrar förutsättningarna för professionellt skolarbete:** Sju informanters utsagor hänförs till kategorin att dagens frirum är ett hinder för autonomt professionellt arbete. Här dominerar kritiska röster om åtstramning i form av tester, resultatkrav, prov, skoljuridik, dokumentationskrav, byråkratisk planering, stramare budget, legitimationskrav och kvantitativa snarare än kvalitativa mål. Den gemensamma nämnaren i dessa utsagor är, menar informanterna, att dylika kontrollåtgärder leder bort verksamhetens inriktning från undervisning och elevers lärande. Resultat-

styrningen skapar stress, rädsla och oro och hämmar kreativitet och det egna professionella "tänkandet" och detta gäller även det professionella erfarenhetsutbytet. Skolinspektionen söker fel och skolor är rädda för att bli negativt utgångda. Kravet på att verksamheten ska kopplas till forskning och beprövad erfarenhet är bra, men resultatstyrningens koppling till denna formulering i skollagen är otydlig.

**Slutsatser och ytterligare reflektioner:** Sju informanter hävdar således att dagens resultatstyrning är direkt frirumsinskränkande, medan tre bedömer att resultatstyrningen ger goda förutsättningar för professionell frirumsanvändning. Sju har en mer ambivalent hållning och ser såväl för- som nackdelar i det nya styrsystemet. Det finns emellertid en intressant utsaga från informant 2 som knappast är möjligt att inordna i ovanstående kategorisering. Som framgår nedan, innehåller den en fundering som i sin förlängning öppnar för frågan om lärare som grupp egentligen är att betrakta som professionella yrkesutövare. Utsagan från informant 2 lyder som följer:

### Informant 2

Min kvasiteori är dock att lärare i största allmänhet tycker att det är jobbigt att ha en stor frihet. Man vill gärna låt sig styras och känner sig osäkra när deras uppdrag skall hanteras utifrån så lösa ramar som ett stort frirum kan innebära. Jag tror att det bland lärare finns en försiktighet eller osäkerhet kring den egna professionen. Jag diskuterade det nya betygssystemet med några lärare och varför många lärare tycker det är så bra. Själv tycker jag det är många ord som kan tolkas individuellt, men lärare uppfattar att betygsgenitiverna är klara och tydliga. Varför? Jo, därför att genitiverna upplevs ge mindre utrymme för egna tolkningar. Frågan jag ställer mig utifrån detta är alltså om lärare verkligen vill ha frirum, och i så fall vilket.

## Intervjustudie med ledande representanter för arbetsmarknadens parter inom skolområdet

Nedan redovisas en intervjustudie som genomfördes under april och maj 2013. Följande personer (nämnda i bokstavsordning) intervjuades: Avdelningschef Per-Arne Andersson, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (intervjuad 2013-04-09), tidigare förbundsordföranden för Lärarnas Riksförbund (LR) Metta Fjelkner (intervjuad 2013-03-25), kanslichef Sören Holm och ombudsman Ingrid Silfverberg, Lärarförbundet (intervjuade 2013-04-08) och förbundsordförande Matz Nilsson och utredare Lena Linnerborg, Sveriges skolledarförbund (intervjuade 2013-03-26). Intervjuerna varade drygt 60 minuter och spelades in. Därefter transkriberades de, och redigerade versioner av dem returnerades till intervjupersonerna för eventuella förtydliganden, strykningar, etc. Samtliga intervjupersoner har efter smärre redigeringar i några fall förklarat sig nöjda med de bearbetningar som gjorts av respektive intervju och godkänt dem för publicering.

I motsats till redovisningarna av inkätstudien återges nedan de av intervjupersonerna godkända utskriftena person för person med namns nämnande. Detta beror på att i detta fall yttrar sig intervjupersonerna i egenskap av officiella representanter för respektive partsorganisation.

### Per-Arne Andersson, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Friutrymmet ökade efter Lpo/Lpf 94; målstyrningen byggde på att lärare valde stoff på ett annat sätt än tidigare. Detta gav lärare, arbetslag och rektorer möjligheter att själva organisera arbetet. Timplanen gav möjligheterna till skolans och elevens val och även detta öppnade till ett vidgat lokalt friutrymme.

Att ett utökat frirum uppstod i kölvattnet av Lpo och Lpf 94 betyder in te att det alltid kom att användas i förhållande till intentionerna. Ett exempel på detta var hur de s.k. Wärnersson-pengarna användes i slutet av 1990-talet för personalförstärkning. Jag har exempel på skolor där elever med speciella svårigheter i stället för att integreras i klasserna plockades ut i särskilda grupper där nyanställda elevassistenter bedrev någon form av verksamhet anpassad till dessa elever. På detta sätt fick de ordinarie lärarna mer homogena och "lättarbetade" grupper.

Som rektor kämpade jag mot företeelser av detta slag. Det var en svår match att ta mot diagnosintyg från läkare, lärare som tyckte att det är skönt att slippa stökiga elever och föräldrar som ville att barnet, som det tidigare hade klagats så mycket på, skulle få lugn och ro. Särskilda undervisningsgrupper gör kanske att alla blir nöjda utom rektor som inser att det här kanske är bra för stunden men inte på sikt; det är svårt att komma tillbaka till det större sammanhanget om man alltför länge varit borta från det.

Motsatsen till detta inträffade i en mindre kommun som SKL under senare tid följt. 2007 kunde konstateras att denna kommun låg i botten i fråga om kunskapsresultat. Vi började då titta på hur de organiserade sin undervisning och konstaterade att de hade många små och kunskapsmässigt differentierade grupper. Efter att ha studerat relevant forskning inom området skapades en organisation med heterogena elevgrupperingar som även omfattade elever med särskilda behov som typ autism, DAMP, ADHD etc. Med flera lärare i varje klass, snarare än nivåindelade grupper, har man lyckats vända de negativa kunskapsspiralerna, och nu klarar i stort sett samtliga elever kunskapsmålen.

Svensk skola i dag är alltför benägen att skylla dåliga resultat på eleverna. Om det är elever som misslyckats, och inte skolan, då behöver skolan inte ändra på något alls. Det är först under senare år som kraven på resultat har skärpts och kontrollapparaten byggts ut. Somliga hävdar att mätningarna är alltför fyrkantiga och det ligger säkert något i det, men detta får inte hindra att det som går att mäta också mäts. Kraven på skriftliga omdömen och på individuella utvecklingsplaner som har kommit under 2000-talet har naturligtvis beskuret en del av friutrymmet, men detta har skett med goda ambitioner och avsikter. Frågan om vilka effekter som följer av Skolinspektionens kontroller tittar vi just nu närmare på inom SKL.

Ett exempel på problem med ett alltför vidsträckt friutrymme som slog mig när jag gick från lärare till rektor handlade om läsinläring. Lärare i samma skola använde olika metoder. Men vad händer om t.ex. en lärare blir sjuk och en kollega tillfälligt hoppar in...? Vad händer med syskon i samma skola som undervisas med olika metoder? Vilket är budskapet till föräldrarna? Av denna orsak tycker jag att individuella utvecklingsplaner innehåller goda tankar – även om kraven på dem har gått lite väl långt – eftersom dessa tvingar fram en mer enhetlig elevbedömning. Det är rektors ansvar att använda friutrymmet så att verksamheten hålls ihop. Detta ger en auktoritativ signal utåt, men det skapar också en trygghet och stabil

inre arbetsmiljö. Rektor måste hävda att organisationens intressen väger tyngre än lärares individuella intressen; som lärare ser man inte helheten, men det måste rektor göra. Vidare har rektor att agera för att vuxenmiljön på skolan präglas av små skillnader i kvalitet och kompetens i fråga om lärares undervisning, för att en gemensam kommunikationslinje hålls gentemot föräldrarna och för att verksamheten präglas av gemensamma normer och god elevhälsa i vid bemärkelse. Allt detta är centrala rektorsuppgifter inom ramen (frirummet) för arbetet att verka för skolans gemensammas bästa.

På den senaste skola där jag var rektor byggde jag upp en arbetslagsorganisation som vilade på dessa premisser. Skolan organiserades i block efter ämnesområden. Blocken fick vida ramar av mig som rektor och ansvarade själva för tids- och aktivitetsplanering, arbetspassens omfattning m.m. På detta sätt blev undervisningen inte lika sårbar, utan det gemensamma arbetslagets verksamhet möjliggjorde att även lägsta nivån präglades av en acceptabel kvalitet. Detta arbete är ett praktiskt exempel på nödvändigheten av att skapa ett kollektivt sammanhang, en helhet, i en skolas vardagsarbete. En splittrad verksamhet öppnar för interna konflikter och dålig samordning samt för en låg yttre legitimitet för skolans verksamhet. Detta arbete genomfördes inom ramen för 1990-talets regelsystem, man jag kan inte se något i dagens regelverk som hindrar en verksamhet av detta slag – möjligen måste det till någon smärre justering av timplanen. Kursplanerna är tydligare nu vilket öppnar för en mer strikt årsplanering, och det kan uppstå krockar mellan en relativ stoffflexibilitet, som den nämnda organisationsmodellen byggde på, och krav på strikt årsplanering.

I syfte att underlätta att skolornas tidsplanering hamnar på rätt köl, har SKL tagit fram ett diagnosmaterial tillsammans med McKinsey och Stockholms stad. Nu rullar vi ut detta på ett antal skolor där vi först utbildar förändringsledare. Under våren kartläggs i 19 kommuner hur lärares och rektorers tid används, och hur man använder gemensam tid. Detta är ett sätt att kartlägga frirummets möjligheter och lägga en grund till hur de kan användas.

Lärare är ledare för sina elever och rektor leder skolan. Skolans ledarskap diskuteras alldeles för ytligt. För lärare handlar mediediskussionen om katederundervisning eller eget arbete. Så svart eller vit är dock inte lärares undervisning. Det viktigaste för lärare är att avgöra när olika arbetssätt ska användas. Det handlar om olika metodiska och pedagogiska grepp där föreläsande och berätt-

ande är två sätt att använda. En duktig lärare ”anpassar” greppen efter eleverna, syftet och stoffet man arbetar med. För skolledare framställs det pedagogiska ledarskapet som en fråga om att rektor ska vara ute i klassrummet. Rektor ska överblicka skolans verksamhet och det kan säkert innebära ett och annat klassrumsbesök. Men det handlar ju också om att jobba med systematiska uppföljningar som måste ske på ett sådant sätt att sammanhanget kan överblickas i sin helhet. Detta kan göras på andra och bättre sätt än att jobba med klassrumsbesök. Att vara rektor i dag är ett helt annat jobb än att vara lärare. Rektor har budgetansvar, personalansvar, arbetsmiljöansvar samtidigt som resultatansvar och skolutvecklingsansvar. Den mest angelägna rektorsuppgiften är att bygga en organisation. Detta förutsätter en kontinuerlig dialog med personalen i syfte att få en förståelse för skolans kollektiva verksamhet och ansvar. Om en skolorganisation av detta slag ska kunna byggas i ljuset av senare tiders kontrollåtgärder med individuella planer och annat krävs att rektor besitter en god förmåga till professionell fingerfärdighet. Det viktigaste för rektor är att den lednings- och styrningsorganisation han/hon befinner sig i fungerar. Alla kommunala rektorer ingår i ett sammanhang där de fyra styrnings- och ledningsnivåerna finns (politisk, förvaltningslednings-, rektors- och lärarnivå). Denna kedja fungerar när den är sammanlänkad och rollfördelningen är tydlig, när man har en gemensam syn och höga förväntningar på alla samt när lärarkompetens och lärarsamverkan prioriteras. Gemensamma rutiner är en förutsättning och i detta ligger att det man kommit överens om följs upp och återkopplas. Hur stödet till eleverna utformas och prioriteras är en annan nyckelfaktor i sammanhanget.

### **Metta Fjelkner, Lärarnas Riksförbund (LR)**

I början av 1990-talet framtogs lärare den professionella friheten både som individer och grupp och den gavs i stället till kommunpolitikerna. Konsekvensen av detta har blivit att otaliga beslut som tagits i kommunala politiska nämnder har inkräktat på lärares autonomi, t.ex. kravet på att jobba i arbetslag och t.o.m. detaljerade beslut om vilka som ska ingå i arbetslagen. Det handlar om en krock mellan två ideologier. Vår linje är att lärare är specialister med goda ämnes-, ämnespedagogiska och didaktiska kunskaper,

medan i den kommunala världen betraktas lärare som pedagogiska allmänpraktiker.

Trots att kommunaliseringen innehöll statliga ambitioner om utökat professionellt frirum stannade alltså autonomi i den kommunala skolpolitiken. På denna nivå var det många som upplevde att lärare tidigare hade haft för stor autonomi i fråga om styrning av klassrumsarbetet, och nu såg de kommunala skolpolitikerna chansen att strama åt detta upplevda frirum. Gymnasie- och högstadielärarna hade fram till kommunaliseringen varit en inom kommunen verksam högutbildad och självständig grupp som kommunerna inte riktigt kunde – men gärna ville – styra. Detta kunde bl.a. ske genom att en tidigare skollag öppnade för undantag från regeln att endast behöriga lärare var anställningsbara omvandlade kommunerna dessa undantag till styrande regler. När de statliga bidragen inte längre var öronmärkta, utan kom i en påse, kunde medlen fördelas till nackdel för skolan; man skar på barnen, man skar på lärarna och anställde personer som saknade formell behörighet.

Den kommunala skolpolitiska kompetensen är låg, vilket är förfärligt. Detta blir särskilt påtagligt och sårbart i mindre kommuner där skolpolitiska uppfattningar många gånger inte utgår från skolans uppdrag utan, snarare på lokalpolitikens egna tyckanden, erfarenheter och lokalpolitiska preferenser. De åsikter som förs fram kan handla om allt från personliga käpphästar till att man ser skolan som en social plats där elever ska vistas och må bra.

Lärares uppdrag vilar på dubbla kommandon från staten respektive från den kommunala arbetsgivaren och här hamnar lärare i kläm. Detta tar sig uttryck i långgående krav på dokumentation och administration som gör att många lärare känner att de inte hinner med sin undervisning. Det råder politisk konsensus om att det här inte håller, men min bestämda uppfattning är att det inte går att ha ett dubbelkommando. Det fria kommunala självstyret parat med den ekonomiska styrningen inkräktar otillbörligt på lärares professionella frihet. Denna frihet är i sin tur nödvändig för att lärare ska kunna hantera klasser och elever med stora variationer i fråga kunskapsnivåer. Så om du frågar lärare ute i våra skolor skulle man svara nej på frågan om det professionella frirummet ökade till följd av kommunaliseringen.

De nya karriärtjänsterna är ett steg i rätt riktning såtillvida att de ska innehas av erkänt pedagogiskt och klassrumsduktiga lärare, men problemet är att det är kommunerna som styr denna process. Vi får nu oroande signaler från flera håll att kommuner hittar på



egna administrativa modeller som riskerar att reformen blir någonting annat än vad som var enligt statsmakternas ambitioner. Som facklig organisation har vi dessvärre ingenting att sätta emot. Här ser sig åter igen problemet med dubbelkommandot; goda intentioner hamnar snett när de implementeras av någon eller några som inte kan eller vill förstå vad de syftar till. Det finns tyvärr något av en civil olydnad i det kommunala självstyret som styr väldigt mycket.

Den kommunala skolpolitiken har för många politiker varit en språngbräda till den nationella nivån och till riksdagen. Dubbelkommandot inom skolans område har medgett kommunala politiker ett avsevärt frirum som öppnat dörren för aktiv och offensiv maktutövning. Något motsvarande har inte funnits för lokala politiker verksamma inom t.ex. socialtjänstens område som omgärdats av strikta statliga regelverk. Till saken hör också att centrala utbildningspolitiska positioner har visat sig öppna för ytterligare fortsatta politiska karriärer. Det är bara att titta på hur många av våra tidigare statsministrar med bakgrund som ecklesiastik- eller utbildningsministrar.

Om kommunpolitiker tillfrågas hur många timmars lärare är yrkesverksamma per vecka får du inte sällan svaret att lärare jobbar inte så mycket och är dessutom lediga på sommaren utan att denna tid jobbas in. Okunnigheten på den skolkommunala nivån om lärares arbetsvillkor är minst sagt påtaglig, och kommunerna har bedrivit och bedriver en rovdrift på lärare. Detta är inte regeringens fel, men även statliga krav på dokumentation i olika former har påverkat lärares arbetsvillkor. Värre är dock att kommunerna inte respekterar lärares behov av tid för för- och efterarbete med elever trots att man talar så vitt och brett om varje elevs rätt till undervisning, specialundervisning och individuell undervisning. Men hur kan man prata om individuell undervisning när klasserna bara blir större?

Läraryrket vann ju mycket på kommunaliseringen eftersom den gynnade lågstadielärare och lärare i praktisk-estetiska ämnen. Dessutom hade Läraryrket en ledning en politisk agenda och kontaktnät som gynnade delar av förbundets medlemmar. Detta gjorde att vi fick ett stort nytillskott av andra lärare som hoppade av från LF, men nyrekryteringen var inte tillräckligt stort för att vi kunde bli avsevärt större och starkare. LF hade ju kvar sina 100 000 förskolelärare som inte direkt påverkades av kommunaliseringsreformen, utan som snarare vann på den i form av ökad status.

Skolledarna sitter i dag i en förfärlig situation som chefer i kommunen med uppdrag att hålla budget. Vem är man lojal emot? Är man lojal mot verksamheten, och i första hand eleverna som har rätt till undervisning för att nå sin fulla potential?

Det här med rektors pedagogiska ledarskap är för mig väldigt diffust. Om jag t.ex. är lärare i kemi och min rektor, som inte har lärarbakgrund i mitt ämne, kommer till mig och ser hur jag undervisar, då är min omedelbara fundering hur rektor kan avgöra hur jag håller min lektion. Faktorer som god ordning, lugn och ro i klassrummet och relationer med elever kan bedömas, men jag kan knappast räkna med goda råd från rektor hur jag på ett bättre sätt kan genomföra min laboration. Det är här som förste lärare och lektorer kan komma in i bilden som pedagogiska ledare. Det behövs duktiga lärare som stöttar den klassrumsnära undervisningen och om tjänsterna förste lärare och lektor införs enligt intentionerna behövs inte rektorers pedagogiska närvaro i klassrummet. Däremot ska naturligtvis rektor som lönesättande chef ha en god generell uppfattning om sina medarbetares arbete, men det pedagogiska ledarskapet kan överlämnas till förste lärare och till lektorer.

Vi vill införa ett modernt statligt huvudmannaskap. Vi tänker oss nya finansieringsmodeller och har redan presenterat en sådan för grundskolan, och det kommer inom kort en motsvarande modell även för gymnasieskolan. I princip vilar modellerna på att staten ska fördela resurser till kommunerna med hänsyn tagen till de förutsättningar som i vid bemärkelse råder på ort och ställe.

### **Sören Holm och Ingrid Silfverberg, Lärarförbundet**

Det fanns ett reellt frirum för lärares självständiga handlingar under 1990-talet, fast kanske mer i teori än i praktik. Lpo 94 öppnade för en tilltro till professionen att själva avgöra undervisningens hur, när och vad-frågor, men kåren förstod inte detta på en gång. Traditionen av 40–50 års regelstyrning går inte att förändra över en natt. 1990-talets ekonomiska kris resulterade i en under några år minskande lärartäthet från cirka nio lärare på 100 elever till cirka sju, och detta reducerade såväl det faktiska frirummet som det mentala. Lpo 94 förutsatte att lärare och skolledare hade en kunskapsbas för att hantera frirummet på ett självständigt sätt, och finns inte den professionella beredskapen för detta – det mentala frirummet – blir det glapp i styrkedjan. Det finns ett tids- och organisationsproblem

här. Men också ett utbildningsproblem. Under andra halvan av 1990-talet anställdes på en skola som en av oss jobbade på några nyutbildade lärare med ingångar och förhållningssätt som innebar att de tog ett mycket större professionellt utrymme i anspråk än vad vi äldre i gården gjorde. Men traditionens makt är stark. Trots vad som sägs av McKenzie, Hattie och andra om samverkan fortsatte lärarna att jobba ensamma i klassrummen, och att jobba ensam främjar inte att ta för sig av det professionella frirummet.

Eftersom att vi sitter här som företrädare för en facklig organisation bör sägas att vår organisation har haft och har fortfarande det övergripande målet att ena alla lärare i en organisation. Vi tror att detta verkligen skulle bana väg för en stark röst för lärarkåren i sin helhet. Detta innebär inte likriktning, men vi menar att kåren, ”med högt i tak” i åsikts- och opinionsbildning, behöver motverka att politiker spelar ut oss mot varandra. Tyvärr står vi inte närmare detta mål i dag.

Men det fanns även inslag i 1990-talets statliga styrning som kan beskrivas som professionellt frirumsinskränkande. Till exempel skulle kommunerna skriva sina egna skolplaner. Vi såg exempel under den perioden på kommunala skolplaner som t.ex. uttryckte direktiv om åldersblandade grupper, arbetslag som begränsade den professionella friheten. Men frågan om frirum handlar inte bara om det formella styrsystemet, utan också om förväntningar på skolans verksamhet som uttalas av föräldrar elever och omgivande samhälle.

Vi ser skolledare och lärare som delar i en och samma profession. Uppdraget enligt skollagen att organisera elevers lärande och kunskapsbasen är i grunden detsamma. Även grundvalarna för yrkesutövandet är av samma slag; skolledare och lärare ska driva skolutveckling och inspirera medarbetare och vara väl förtrogna med den dagliga verksamheten. Inom andra professionella yrkesgrupper med akademisk utbildning är fackförbunden inte uppdelade efter vilka specialistfunktioner man har inom skräet.

Om vi tittar på 00-talet fram till dagsläget kan konstateras att med ökad statlig styrning och kontroll, kombinerat med New public managementinfluerade mätningar, rankinglistor osv. så är det uppenbart att lärares professionella frihet har begränsats. Det lärare har att prioritera är sådant som går att mäta. Dessutom måste lärare anpassa sig till skolans marknadisering för att få elever till skolan. Att elevrekryteringen inte längre grundas på närhetsprincipen påverkar självfallet förutsättningarna för lärares självständiga professionella handlingar inom det pedagogiska frirummet ramar. Vi kan

naturligtvis inte ställa oss över kraven på skärpta kunskapskrav, och var svensk skola befinner sig i Pisa-rankingar och dylika mätningar. Men vi är kritiska mot den byråkratisering som läggs på lärare vid sidan av det egentliga undervisningsuppdraget. Kraven på kontroll i form av nationella prov är mer långtgående än vad som är nödvändigt. Detta gäller även åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner som har varit fler och mer omfattande än nödvändigt. Vad gäller betyg har vi gått med på betyg i sexan, men däremot säger vi bestämt nej till betyg i trean.

Vad gäller Skolinspektionen kan den ge skolor en bra input till när den är genomförd. Men problemet är att inspektionen bara kommer med avvikelserapporter som en följd av man bara fokuserar brister – ”eländesbeskrivningar”. När Skolinspektionen säger att det här gör ni mindre bra och lärare efterfrågar exempel på skolor som gjort det bättre svarar skolinspektionen att det är inte vårt uppdrag. Det finns en risk att skolorna anpassar sig efter inspektionens manualer och t.o.m. – som har förekommit i England – anlitar konsultbolag som hjälper till att snygga upp fasaden inför inspektionerna. Ett förslag som framfördes i den utredning som låg till grund för inspektionsmyndigheten var att skolor ska arbeta med egna självvärderingar. Vi tycker att detta är en god idé som inte anammats i tillräcklig hög grad av dagens skolinspektion. Om detta genomfördes kunde inspektionen i många fall inskränkas till att kontrollera självvärderingarna.

Allmänt sett är vi mycket aktiva i dessa frågor med debattartiklar, egna utredningar m.m. Vi gör det inom ramen för att vi betecknar oss som ett fackligt yrkesförbund.

Lärarnas arbetstidsavtal är i grunden gynnsamt för professionell frirumsanvändning. Visserligen kan tvånget att vistas mer på arbetsplatsen uppfattas som frihetsinskränkning för den enskilda individen, för verksamheten är avtalet frirumsbefrämjande. Arbetstidsavtalet öppnar för gemensamma aktiviteter, t.ex. arbetslagsarbete, och just samarbete är som sagt något fundamentalt i perspektivet av skolutveckling. Problemet är snarare de individrelaterade arbetsuppgifter som läggs på varje enskild lärare och som begränsar frirummet för det gemensamma arbetet.

Kursplanerna i Lgr 11 är mera tydligt utformade än motsvarande kursplaner i Lpo 94 och detta kan i snäv och formell mening tolkas som en frirumsinskränkning. Men i praktiken är så knappast fallet eftersom kunskapssyner som genomsyrar dagens kursplaner knappast skiljer sig åt från den som dominerade tidigare läroplaner.

Likvärdigheten i den svenska skolan har minskat under de senaste åren och här spelar naturligtvis det fria skolvalets valfrihet in. Men bristande likvärdighet kan också finnas inom en och samma skola, och kan då inte direkt härledas till valfriheten som sådan, utan har också andra orsaker. Om det är något skolan misslyckats med under en följd av år är det att hävda sitt kompensatoriska uppdrag; tanken var ju faktiskt att eleverna i sina skolor skulle möta andra än sina sociala likar, och i denna mening har skolan påtagliga svårigheter att leva upp till sina ambitioner.

### **Matz Nilsson och Lena Linnerborg, Sveriges skolledarförbund**

Kommunaliseringen 1991 öppnade för en styrning på lokal nivå i enlighet med en kommunal delegationsordning. Hur den kom att tillämpas i praktiken varierade starkt från kommun till kommun. I och med den nya skollagen har rektor fått en egen delegationsordning. Nu är det rektorn som har det egentliga likvärdighetsuppdraget att värna om alla elevers rätt till utbildning. Rektor har därmed egna möjligheter till att skapa en inre delegation som går utanför huvudmannens styrning, och detta ger rektor ett eget professionellt frirum för att utöva pedagogiskt ledarskap. Men det är viktigt att påpeka att förutsättningen för att rektor ska kunna använda sina nya formella maktbefogenheter är att den kopplas till en genomtänkt resurshantering och hur detta ska ske tonar fram som något av en knäckfråga i sammanhanget.

Trots att den nya skollagen trätt i kraft förekommer det att kommuner inte rättar sig efter den nya delegationsordningen för rektorer, och att man t.o.m. försöker hindra rektorer att tillämpa den nya ordningen. Det finns dock kommuner som agerar för att rektorer bygger upp sina egna inre organisationer. Det stora problemet med huvudmannastyrningen av skolan är att man inte kopplat ihop den kommunala styrningen med den nationella, dvs. med läroplans- och skollagsstyrningen. Om en kommunal styrning ska fungera måste den länkas samman med den statliga.

I dagsläget har staten återtagit väsentliga delar av skolans styrning med bl.a. en ny skollag och riktade stadsbidrag som går direkt ut till skolverksamheten, och som inte kan antastas i kommunutjämningsbidraget. Vi säger inte ja till ett återförstatligande, men vi säger ja till att professionerna rektorer och lärare via lag och läroplan får tydliga uppdrag. Sådana har vi i dag och jag tror att vi från

dessa utgångspunkter också måste börja titta på finansieringen av skolan.

Förutsättningar för ett utökat professionellt friutrymme skapades för rektorer och lärare öppnades till följd av 1990-talets kommunalisering. Hur detta slog igenom lokalt varierade däremot i hög grad, men förutsättningarna fanns där. Pratar vi med rektorer som var med både före och efter 91 beskriver de både fördelar och nackdelar med den statliga styrningen och med möjligheterna för professionell frirumsanvändning. Förutsättningarna fanns alltså för en utökad frirumsanvändning på professionella villkor, men i realiteten kom inte professionerna till tals i den omfattning som hade varit önskvärd. Det var snarare huvudmannen som genom sin nya delegation tog över det statliga styrandet. Detta tog sig uttryck att man utfärdade bestämmelser om inslag i skolans verksamhet som direkt hade med det professionella yrkesutövandet att göra, t.ex. direktiv om ledningsorganisationer och arbetslag. Den kommunala styrningen medförde att kommuner producerade planer utan like, och ställde krav på skolorna att göra detsamma. Det var ovanligt att dessa planer vilade på genomtänkta reflektioner om skolans övergripande uppdrag. Konsekvensen av att huvudmannen styrde organisationen och resurser blev en relativ "internering" av skolledar- och lärarprofessionen. Dessutom är det inte någon hemlighet att när kommunerna fick hela makten över resursanvändningen gick medel som egentligen var avsatta för skolan till andra verksamheter.

Om vi tittar på skolledares yrkesutövande var den starkt detaljreglerat före 1991. I dagsläget är t.ex. skolledares befattningsutbildning väl utbyggd och därmed markeras den egna professionella identiteten. Att nya skollagen lyfter fram det pedagogiska ledarskapet är utmärkt, men problemet är att förverkliga detta i praktiken. Som pedagogisk ledare i dag kan du inte sitta med 40 lärare under dig. Du måste ha en daglig relation och dialog med såväl lärare som elever och detta kräver ett nytt ledarskap som innebär att man släpper på något annat. Men när jag reser i landet säger rektorer att vi lägger lika mycket tid på administration, ekonomi och fastigheter som tidigare. Man har alltså inte börjat tillämpa den nya inre delegationen, utan lever kvar i det gamla regelverket och uppfattar sig som bakbunden. För lärarna är det i princip samma sak. De har inte blivit mer professionaliserade och det tycker jag är ett misslyckande. Vad gäller lärares professionalism handlade deras tidigare friutrymme om att "välja bort". Om de inte ville arbeta i arbetslag kunde de välja bort det. De kunde bortse från formella

direktiv för eftersom ingen kontrollerade detta. Lärare levde i föreställningen att i det nya systemet kunde de fortsätta att arbeta på det sätt de alltid gjort. Kommunens intåg som styrande part ändrade på detta, vilket t.ex. medförde att lärare inte kunde välja bort att arbeta i arbetslag.

Pedagogiskt ledarskap står för att rektor har ansvar för elevers resultatutveckling, rätt till utbildning och stöd i utbildningen. Ett pedagogiskt ledarskap bygger på att lärare har sin pedagogiska kompetens som har att göra med konkretisering, bedömning, analys och uppföljningen av elevers resultat, samt att förse rektorn med förslag till om vilka stödbehov som föreligger. Rektorn ska ju inte arbeta med ämnesdidaktik. Om jag som rektor skulle börja undervisa igen, då har jag kanske ämnes- och ämnesdidaktiska kunskaper inom något eller några ämnen, men inte i alla ämnen. Pedagogiskt ledarskap innebär att rektor tillsammans med lärare i lämpliga formationer diskuterar och följer upp lärares analyser kring elevers resultatutveckling inom respektive ämnen. Att pedagogiskt ledarskap skulle ha någonting att göra med att skolledare börjar undervisa igen är en förlegad tanke.

Om vi tittar på skolinspektionen som ett inslag i dagens styrsystem driver vi tesen att inspektion utvecklar inte skolan, men den kan bevisa brister. Risken är att inspektionen kan få en repressiv slagsida visavi professionen såtillvida att den bara lyfter fram brister. Inspektionen öppnar för föreställningen att om skolor anpassar sig till den behövs ingen annan utveckling. Det pedagogiska ledarskapet handlar inte bara om att rätta till, utan även att utveckla elevers lärande. Ett annat exempel är att behörighetskraven till gymnasieskolan öppnar för att utbildningen anpassas till just de ämnen där det fordras godkända betyg. Vi har tittat på de länder som har haft inspektioner under lång tid och där just detta anpassningsproblem är uppenbart. Skolinspektionen minskar kort sagt det professionella frirummet. Vi tror på det goda samtalet för skolutveckling och på att ha en dialog om skolans utveckling. Utvecklingsdialogerna som tidigare bedrevs i Skolverkets regi, och som byggde på professionen aktiva medverkan, var utmärka i detta sammanhang. Skolinspektionen försöker mäta måluppfyllelse och ju fler mätställen som läggs in i svensk skola i dag, desto mer kommer tillämpningen att präglas av likformighet. Den ursprungliga tanken var att lärare som professionella yrkesutövare hade ansvaret för undervisningen och elevers kunskapsutveckling. De nationella kursproven som bedömningsverktyg var inte normerande utan

vägledande för lärares egna professionella bedömningar. Men i praktiken har de nationella proven blivit normerande och undervisningen har kommit att anpassas efter dem. På något sätt tror jag att vi är i en situation där fler prov nationella prov och tidigare betyg ger en väldigt toppstyrd skola som inte skapar nödvändigt pedagogiskt frirum för lärare.

### **Några slutsatser av intervjuerna med de ledande partsrepresentanterna**

Representanterna för arbetstagarparterna är i princip överens om att 1990-talets decentralisering i huvudsak stannade på den skolpolitiska kommunala huvudmannanivån, och nådde därmed inte i väsentliga avseenden ner till den professionella nivån. Man pekar på att många kommuner formulerade egna mål som inte primärt utgick från skolans nationella uppdrag och som högst påtagligt intervenserade i professionella angelägenheter som t.ex. har med skolornas lokala organisatoriska utformning att göra. Vidare påtalas kommunernas bristande erfarenheter, kompetenser och kunskaper för att svara för att skolans nationella uppdrag omsätts i praktiken. Man är alltså med varierande uttrycksformer synnerligen kritiska mot att vad som enligt de statliga intentionerna explicit var tänkt som ett väsentligt utvidgat professionellt frirum i huvudsak, stannade på den kommunala skolpolitiska nivån och inte fördes vidare till lärare, skolledare och enskilda skolor.

Arbetsgivarrepresentanten diskuterar inte direkt frågan om kommunal kompetens att agera som huvudman. Däremot pekar han på olika såväl tillkortakommanden som goda exempel på professionsstyrd frirumsanvändning i praktiken. I ett exempel lyfter han fram hur ett tillskott av statliga medel kom att användas av professionen på ett sätt som närmast är att beskriva som kontra-produktivt. I andra exempel pekar han på vad skolor kan åstadkomma av utvidgad professionell frirumsanvändning med lämpliga stödinsatser.

Vad gäller 00-talet fram till dagsläget är samtliga parter med varierande emfas överens om att de kontrollåtgärder som införts åtminstone formellt sett har en frirumsinskränkande innebörd för skolans professionella yrkesgrupper. LR, SKL och Skolledarförbundet har dock ett till synes mer fördragsamt förhållningssätt till detta än Lärarförbundet. LR är kritiska mot alla extrauppgifter som



läggs på lärare, men är mycket positiva till de nya lärartjänsterna (även om man med bävan betraktar det faktum att det är kommunerna som styr denna process). SKL menar att avsikten med den statliga frirumsinskränkningen i grunden är god – det finns ett starkt behov av strama upp kraven på skolans sätt att hantera resultat och måluppfyllelse. Skolledarförbundet välkomnar med stort eftertryck att rektorer genom den nya skollagen fått en egen delegationsordning. Lärarförbundet är starkt kritiskt mot den påtagliga åtstramning av lärares professionella frirum som man upplever ägt rum under senare år. Man pekar här på läraryrkets ökade byråkratisering, på en New Public Managementorienterad marknadsiering av skolan och vad man uttrycker som eländesrapporter från Skolinspektionen. I det sammanhanget lyfter man även fram kritik mot betyg i tidiga åldrar, alltför många nationella prov och systemet med individuella utvecklingsplaner.

En fundamental fråga där parternas uppfattning går vitt isär som är värd att uppmärksammas är frågan om skolledares grundläggande yrkesprofil. SKL och Skolledarförbundet anser förbehållslöst att skolledare är en egen profession skild från lärarprofessionen. Dessa parter synes vara överens om att skolledares pedagogiska ledarskap inte står och faller med systematiserade och kontinuerliga klassrumsbesök, utan kan och bör utövas även på andra sätt. Skolledarförbundet hävdar att den nya skollagens delegationsordning ger skolledare ett professionellt frirum och att därmed den egna professionella identiteten markeras. LR menar att skolledare inte har särskilt mycket att tillföra lärare vad gäller pedagogisk ledning, utan att detta snarare är en lämplig uppgift för de nya lärartjänsterna (förste lärare och lektor). Enligt LR bör skolledare i åtminstone någon utsträckning ha egen undervisning för att därigenom upprätthålla närheten till klassrumsvardagen. Lärarförbundet, som även organiserar skolledare inom skola och förskola, tar bestämt avstånd från att skolledare är en egen profession. Man hävdar att skolans uppdrag enligt skollagen är detsamma för rektorer och lärare vilka därmed är att betrakta som olika specialistfunktioner inom en och samma yrkesgrupp.

## Sammanfattande slutsatser av samtliga studier som redovisats i kapitlet

Redovisningen av den andra delen av inkätstudien (den första togs upp i kapitel 5) utmynnade i slutsatsen att 14 av 17 informanter menar att senare tiders centraliserade resultatstyrning har i åtminstone någon utsträckning inneburit försämrade förutsättningar för professionellt frirumsanvändning. Av de sistnämnda är sju obetingat kritiska mot denna nyordning medan övriga sju också ser vissa fördelar med den utbyggda kontrollapparaten, t.ex. att den sätter fokus på områden som lärarskicklighet och elevers rätts-säkerhet. En informant reser frågan huruvida lärare över huvud taget är att betrakta som en professionell yrkesgrupp.

Även bland de intervjuade ledande representanterna för arbetsmarknadens parter inom skolans område finns olika uppfattningar om vilka förutsättningar som den centraliserade resultatstyrningen öppnar för i fråga om det professionella frirummet. I en glidande skala kan SKL tolkas som den mest och Lärarförbundet som den minst positiva till denna nyordning. Vidare är arbetstagarrepresentanterna kritiska mot hur kommunerna har hanterat sitt huvudmannaskap, medan SKL lägger mer fokus på hur den professionella nivån hanterar frirummet. I fråga om skolledares grundläggande yrkesprofil ger parterna uttryck för olika uppfattningar i förhållande till grundfrågan huruvida rektorer är att betrakta som en egen professionell yrkesgrupp eller inte.

Vad som binder samman dessa studier är att det synes föreligga en tämligen hög grad av innehållslig överensstämmelse mellan de utsagor som i inkätstudien sorterats in under kategori 1 (... förbättrar förutsättningarna för professionellt skolarbete...) och vad som framkommer i intervjun med Per-Arne Andersson, SKL. Vidare kan en viss men svagare – överensstämmelse skönjas mellan ut-sagorna i kategori 2 (... förbättrar förutsättningarna för professionellt skolarbete i vissa avseenden, försämrar i andra...) och ståndpunkterna som Metta Fjellkner, LR, för till togs. Vidare synes en motsvarande överensstämmelse föreligga mellan inkätutsagorna inordnade under kategori 3 (... försämrar förutsättningarna för professionellt skolarbete...) och vad som framförs av Sören Holm och Ingrid Silfverberg, Lärarförbundet. Vad gäller inkätinformanternas uttalanden i förhållande till de ståndpunkter som förfäktas av Matz Nilsson och Lena Linnerborg, Skolledarförbundet, synes de sistnämndas uppfattningar skära igenom samtliga tre kategorier.

Nilsson och Linnerborg kommer in på områden som skoljuridik, kvalitetsredovisningar, måluppfyllelse och resultatkontroll, lönesättning, arbetsmiljö, skolinspektion med mera, det vill säga områden som obönhörligen hamnar på rektorers och skolledares bord och som direkt eller indirekt berörs av nära nog samtliga informanter.

## 9 Frirumsförändring över tid inom några skolpolitiskt strategiska områden

### Inledning

I detta kapitel ska vi översiktligt belysa hur frirummets yttre gränser har förändrats över tid inom några utvalda områden som vi bedömt har karaktären av institutionella hörnpelare i efterkrigstidens skolpolitik. Områdena är:

- Specialpedagogik
- Elevinflytande
- Betyg och bedömning
- Kursplaner.

Specialpedagogiken bedöms som ett strategiskt område såtillvida att den i olika skolpolitiska sammanhang lyfts fram som medel för att – inte minst i ett likvärdighetsperspektiv – hantera frågan om sociala och fysiska skillnader mellan elever. Fokuseringen på elevinflytande har i flertalet av efterkrigstidens skolpolitiska styrdokument framställts som en hörnpelare i inte minst skolans demokratiuppdrag. Frågor som knyter an till betyg och annan elevbedömning har varit – och är – ett ständigt återkommande skolpolitiskt dilemma. Som bekant har betygssystemen under efterkrigstiden avlöst varandra i en strid ström. Ett ytterligare område vi här valt som strategiskt i sammanhanget är läroplanernas kursplaner. Hur dessa har varit och är utformade tonar fram som en god avspegling av rådande konjunkturen inom skolpolitikens område.

Med hjälp av de fyra nämnda aspekterna som här behandlas kommer vi nu att närma oss klassrumsarbetet och de villkor som

lärare underställs i sitt vardagsarbete. Lärares arbetsvillkor när det gäller betyg, betygssystem, kursplaner, specialpedagogiska frågor och elevinflytande har en direkt bäring på elevers möjligheter att lyckas i skolan. Under de senaste åren har ett antal direkta satsningar gjorts på områden som fokuserar skolans kunskapsuppdrag. Här kan nämnas områden som det så kallade mattelyftet, satsningar på läs och skriv och ämnesanknutna kompetensinsatser som lesson-studies och learning-studies. Gemensamt för dessa insatser är att de i huvudsak kan karaktäriseras som avgränsade till klassrummet och att det är ämneskunskaper som kommer i blickfånget. Som framgått av denna rapport har det skolhistoriska spelet kretsat kring frirummets gränser och vilka skolideologiska intressen som över tid har dominerat på olika plan i skolsystemet. Ett uttryck för detta är att de progressivistiska drag som växte fram under efterkrigstiden och som kom till uttryck i Lgr 80 och i Lpo/Lpf 94 tonats ned i de senaste årens skolreformer.

Ett konkret uttryck för denna förändring är markeringen i den nya skollagen (SFS 2010:800) att kunskapsuppdraget ges företräde framför skolans demokratiuppdrag, och hur relationer elever/lärare kan förstås. Som kommer att visas är det mest tydliga exemplet på detta att kursplaner numera inte lämnar det fria utrymme för lärare och elever att välja innehåll i relation till syftet med skolans ämnen. Uttrycket, *kunskapskrav*, betyder i sig att valet av ämnesinnehåll, som tidigare lämnades till elever/lärare, inte längre ges samma utrymme. Som också kommer att framgå finns nu en tydlig förskjutning i synen på elevinflytande och hur relationen elever/lärare ska hanteras enligt Lgr 11. Elever betraktas inte längre som likställda subjekt i läroprocesser (Lpo 94) utan har i stället tilldelats en underordnad roll och blivit objekt för lärandets innehåll och lärares ansvar att tillse att ett visst pensum ämneskunskaper förmedlas på bästa sätt (Lgr 11). Inom det specialpedagogiska området är en nyckelfråga hur väl lärare lyckas samverka kring sina gemensamma elever. Samverkan är ett begrepp som ligger nära den utvidgade lärarrollen (se tidigare kapitel) och lärares gemensamma ansvar för att alla elever ska lyckas. Hur utrymmet ser ut för att lyckas med detta och hur olika honnörsbegrepp i policydokument faller ut i mötet med skiftande intressen i skolans traditioner, är vad som behandlas i detta kapitel.

## Specialpedagogik

Från senare delen av 1900-talet fram till i dag har som framgått styrningen av den svenska skolan som institution formellt sett genomgått radikala förändringar. Följande avsnitt belyser några av dessa förändringar och hur de på olika sätt påverkat organisering och genomförande av specialpedagogisk verksamhet inom skolans område. En övergripande fråga är hur de förändringar som skett i och med att väsentliga delar av skolans styrning övergick från stat till kommun, kan ha påverkat skolans och de professionellas frirum när det gäller specialpedagogik. Särskilt kan sådant som vilka förutsättningar lärare ges att undervisa de elever de möter, att utveckla samarbete för att förebygga att elever får svårigheter och att organisera vad som kan uttryckas som en inkluderande undervisning. I relation till detta är frågan om lärares frirum central. Läraryrket och skolans verksamhetsområde är komplext och det gäller även "specialpedagogik". Detta kan inte lyftas ut och ses isolerat från andra delar av skolområdet.

Som framgått i rapportens andra kapitel var tidigare statsbidragssystem inom skolväsendet i hög grad centralstyrda och resurserna genomgående öronmärkta för specifika ändamål och preciserade "... mer eller mindre utförligt i berörda statsbidragsbestämmelser" (Regeringens proposition om nytt statsbidrag till grundskolan 1977/78: 85 s. 10). I det nya statsbidragssystem för grundskolan som redogörs för i samma proposition förespråkas en friare resursanvändning än den då gällande inom skolväsendet:

En av hörnstenarna i riksdagens beslut är att det bör ske en decentralisering av nu centralt styrda beslut för att öka det lokala ansvarsstagandet för skolans verksamhet och bättre anpassa skolans arbete till elevernas varierande behov och förutsättningar. (a.a., s. 14)

Det nya statsbidraget föreslogs vid denna tid bestå av två huvudsakliga delar, basresurs och förstärkningsresurs, och därutöver särskilda bidrag för speciella ändamål, bl. a. för särskild undervisning (se t.ex. SFS 1978:345). Redan tidigare, i propositionen om Skolans inre arbete (prop. 1975/76:39), föreslogs att de "förstärkningsanordningar" som skulle komma skolan till del, i huvudsak skulle användas för "insatser för att hjälpa elever med skolsvårigheter" (a.a., s. 2). Den nu föreslagna förstärkningsresursen var avsedd att ge skolor möjlighet att bygga upp en, efter behov, anpassad undervisningsorganisation (prop. 1977/78: 85).

När det gällde de centralt utfärdade anvisningarna för undervisningens organisation ansåg Utbildningsutskottet det angeläget att skolmyndigheter, skolledare, lärare och övriga som arbetade i skolan, fick ”både friheten och ansvaret /.../ att handla med utrymme för sunt förnuft och fritt val” (prop. 1977/78: 85). Vidare anförde utskottet: ”Det finns enligt utskottets mening inte några självklara, allmänna lösningar på hur eleverna skall grupperas eller hur förstärkningsresursen skall användas” (a.a.). Från politiskt håll betonades att det även fortsättningsvis skulle avsättas medel för specialundervisning och föredraganden i utskottet uttryckte sig mycket skarpt och bestämt på en punkt: att förstärkningsresursen ”bör under inga förhållanden användas för att över lag göra mindre permanenta undervisningsgrupper” men komma elever med svårigheter till del (se även avsnittet om SIA-skolan i tidigare kapitel). Den friare resursanvändningen skulle framför allt värna om och ”bidra till att upprätthålla ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard” (a.a. s. 15). Sammanfattningsvis bidrog besluten om decentralisering av resurser samt markeringen från politiskt håll att inte särskilja elever med skolsvårigheter genom inrättande av permanenta undervisningsgrupper till ett frirum för lärare att kunna vara flexibla i organiseringen av undervisningen.

### Specialpedagogik i relation till olika läroplaner

#### Lgr 80

I 1980 års läroplan, Lgr 80, kan avsikten med ”en likvärdig utbildningsstandard” fångas i begreppet ”en skola för alla”, en skola dit alla barn och ungdomar är välkomna och där utbildningen är anpassad efter individuella förutsättningar. En bärande idé som drevs genom i samband med genomförandet av denna läroplan i början av 1980-talet, innebar att på varje skola skulle klasserna organiseras i arbetsenheter och undervisande lärare inom en arbetsenhet bildade ett arbetslag. I arbetslagets uppgifter ingick att ta ett gemensamt ansvar för *alla* elever inom arbetsenheten. Genom arbetslagets kontinuerliga träffar fanns ett givet kollegialt forum där samtal kunde föras om såväl klasser som enskilda elever. Bland annat diskuterades hur resurser som låg utanför ordinarie undervisning skulle fördelas inom arbetslaget. Två övergripande områden där resursfördelningen diskuterades på denna lokala nivå var specialpedagogiska

insatser och undervisning i ämnet svenska som andraspråk. I utredningen Specialpedagogik i skola och lärarutbildning (Ds U 1986:13) föreslogs att den utsedde ledaren för arbetsenheten skulle ansvara för att de specialpedagogiska frågorna togs upp och behandlades av arbetslaget. Arbetslagets uppdrag var att arbeta med såväl förebyggande elevvård som åtgärdande insatser. Sammantaget tyder detta på en förhoppning om att arbetsenhetens medlemmar med sin samlade professionskunskap och erfarenheter gemensamt ska kunna finna lämpliga lösningar på uppkomna problem i vardagsarbetet (se kapitel 2).

I regeringens proposition om ansvaret för skolan (1990/91:18) föreslogs att basresurser i likhet med tidigare skulle fördelas till kommunerna på grundval av fastställda delningstal för olika stadier i skolan. I förutsättningarna vid genomförandet av kommunaliseringen ingick att staten, genom att ha kvar kontrollen över bl.a. resurstilldelningen, skulle garantera en likvärdig utbildning i bemärkelsen lika möjligheter. Denna garanti fick en annan innebörd då det öronmärkta statsbidragssystemet avskaffades i och med statsbidragsreformen 1993. Statsbidraget kom då i stället att utbetalas som ett allmänt kommunbidrag (den s.k. ”påsen med pengar”) som öppnade för en fördelning utifrån lokala betingelser och behov. I friromstermer innebar denna förändring formellt sett ett vidgat kommunalt utrymme för hur resurser kan användas och fördelas. Samtidigt öppnade detta också för olikheter kommuner emellan och det stöd den enskilde eleven kunde få blev därför beroende av elevernas kommuntillhörighet (jfr beskrivningen av de olika ytterlighetsfallen i kapitel 1).

### Lpo 94

I samband med implementeringen av läroplanen för grundskolan, Lpo 94, förändrades terminologin från ”elever med särskilda behov” till ”elever i behov av särskilt stöd”. Denna förskjutning hängde samman med en ökad betoning av skolmiljöns och undervisningens betydelse för elevers möjlighet till utveckling och lärande och innebar att skolsvårigheter började definieras ur ett mer relationellt perspektiv och inte enbart var knutna till svårigheter hos individen. Nilholm (2006) ger en bakgrund till implementeringen av begreppet inkludering och pekar på att ”begreppet inkludering introducerades i relation till elever ’i behov av särskilt stöd’ för att man försökte



säga något nytt om hur skolan bör bemöta denna grupp av barn” (s. 6). Med begreppet inkludering markerades bl.a. att det särskilda stödet i huvudsak skulle ges inom den elevgrupp eleven tillhörde. Dock fanns – och finns – en paragraf i skollagen som anger att undantag kan göras om det finns särskilda skäl att eleven placeras i särskild undervisningsgrupp (SFS 2010:800, kap. 3 § 11). Något som också aktualiseras i mottagandet av elever med utländsk bakgrund, där en återkommande fråga är huruvida svårigheter kan kopplas till språksvårigheter eller om de kan anses vara av annat slag.

### Lgr 11

Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011, Lgr 11, följer i huvudsak intentionerna i Lpo 94 när det gäller specialpedagogiskt stöd till elever. Skillnader av betydelse för specialpedagogiken och elever i behov av särskilt stöd finns dock, bl.a. har läroplanens kunskapskrav och bedömning av kunskaper fått en starkare ställning redan i årskurs 3 i och med införandet av nationella prov. För att alla elever ska nå de stipulerade kunskapskraven ställs höga krav på skolans undervisning. Intervjuer genomförda med lärare i årskurs 3 och 6 under vårterminen 2013 pekar på att lärare upplever sig allt mer kringskurna av krav och kontroll från flera håll – från skolledning och politiker å ena sidan och föräldrar och elever å den andra. Såväl lärare som specialpedagoger och speciallärare upplever också att trycket från föräldrar på att elever ska nå lägst betyget E, godkänt, ökar. Detta gäller inte minst de elever som av olika anledningar har svårigheter i skolarbetet.

En annan skillnad gentemot tidigare gäller rektors ansvar. För elever i behov av särskilt stöd har rektor enligt Lgr 11 ett tydligt utpekad ansvar och ska agera när det kan ”befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås” (SFS 2010:800, s. 28). Rektor har också ett särskilt ansvar för att ”undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får det särskilda stöd och den hjälp de behöver, att kontakt upprättas mellan skola och hem om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan” samt ”att resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör” (Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011, s. 18–19).

En jämförelse mellan de ovan nämnda läroplanerna utmynnar i slutsatsen att de finns både likheter och skillnader med implika-

tioner för specialpedagogiken. En skillnad är förändringar i språkbruket. I Lgr 80 används uttrycket *elever med särskilda behov* medan man i Lpo 94 skriver *elever i behov av särskilt stöd*. Denna förändring i terminologin hänger samman med att inkluderingsfrågan implementeras och man vill signalera en förskjutning i synen på skolsvårigheter. Skolsvårigheter ansågs alltså, i enlighet med Lgr 80, inte bundna till individen utan var beroende av den skolmiljö och den undervisning eleverna erbjöds. En ytterligare skillnad är att i Lgr 11 har skolan ett mer explicit uttalat ansvar för tidig uppföljning av alla elever, dvs även elever i behov av särskilt stöd. I tidigare läroplaner var arbetslagets uppdrag att gemensamt arbeta med elevvårdande uppgifter medan man i Lgr 11 anger att läraren ska ”samarbeta med andra lärare i arbetet för att nå utbildningsmålen” (Lgr 11, s. 14). Ett snävare läraruppdrag.

## Specialpedagogik i lärarutbildning, speciallärar- och specialpedagogutbildning

### Grundutbildning av lärare

Vilken beredskap för att möta elever i behov av särskilt stöd får då blivande lärare i sin utbildning? I regeringspropositionen inför den lärarutbildning som genomfördes 2001, *En förnyad lärarutbildning* (prop.1999/2000:135), föreslogs att alla blivande lärare skulle få mer omfattande utbildning inom det specialpedagogiska området:

Barn och elever kan ha störningar eller svårigheter av olika slag. Målet bör vara att varje lärare har beredskap att möta detta i sitt pedagogiska arbete. Det bör ske genom att en del av det allmänna utbildningsområdet i lärarutbildningen bör omfatta generella och för alla lärare *grundläggande* specialpedagogiska kunskaper. Målet är att alla blivande lärare utifrån kunskaper i specialpedagogik skall ha goda förutsättningar att organisera arbetet med hänsyn till olika barns och elevers behov av tid, stimulans och stöd. (a.a., s. 59)

Utöver den egna specialpedagogiska kunskapen föreslogs att lärare också ska känna till inom vilka områden en specialpedagog eller speciallärare i skolan har fördjupade kunskaper och hur dessa kunskaper kan användas för att vara ett kompletterande stöd (a.a.).

## Speciallärar- och specialpedagogutbildning

I utredningen *Specialpedagogik i skola och lärarutbildning* (Ds U 1986:13) skissades på en omorganisation av den dåvarande speciallärarutbildningen samtidigt som en ny specialpedagogisk profession lanserades; specialpedagogen. Denna nya lärarprofessions uppgift var ämnad att tillsammans med elevvårdsprofessionerna, det vill säga skolsköterska, skolläkare, skolpsykolog, kurator, verka förändringsinriktande – som handledande, konsultativ och rådgivande kollega till lärare.

Införandet av specialpedagogutbildningen 1990 innebar således att en ny yrkesgrupp, specialpedagoger, med ett till stora delar annorlunda uppdrag än tidigare speciallärare, tog plats på skolans arena. Specialpedagogutbildningen kunde läsas av såväl lärare som förskollärare och fritidspedagoger och möjligheten fanns att läsa med inriktning mot komplicerad inlärning, dövhet och hörselskada, synskada samt utvecklingsstörning. Specialpedagoger kom på många håll att få arbetsuppgifter av mer övergripande slag till gagn för hela skolan medan speciallärarna, som successivt minskade i antal, vanligtvis fortsatte att arbeta direkt med eleverna. Ett dilemma uppstod då en del av de nyexaminerade specialpedagogerna inte hade de formella ämneskunskaperna eller erfarenhet från att arbeta i grundskolan som motsvarade skolornas önskemål. Framför allt efterfrågades speciallärare/-pedagoger som kunde ta sig an enskilda elevers läs-, skriv- och/eller matematiksvårigheter. På många håll uppstod nu ett glapp mellan å ena sidan skolors behov av speciallärare i det direkta arbetet med elever, och, å andra sidan specialpedagogens mer övergripande och handledande roll.

Parallellt med fortsatt utbildning av specialpedagoger infördes 2008 en ny speciallärarutbildning. De som antas till den nya speciallärarutbildningen ska ha en grundutbildning som stämmer överens med den undervisning de utbildas för. Detta krav kan ses som ett svar på behovet av relevant ämneskompetens bland speciallärare. Utredningen *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer* (SOU 2013:30) pekar på sannolikt positiva effekter av att ”allt fler lärare med specialpedagogisk examen utöver specialpedagogisk kompetens också kommer att ha rätt grundutbildning för den undervisning de ska bedriva” (s. 105). En förutsättning för att positiva effekter ska nås är dock, enligt utredningen, att den återinförda speciallärarutbildningen ”inte leder till en återgång till traditionella sätt att

undervisa elever med funktionsnedsättning eller i behov av särskilt stöd, med i onödan särskiljande lösningar” (a.a., s. 105).

I ovanstående avsnitt har specialpedagogik relaterat till olika utbildningar lyfts fram. Följande avsnitt beskriver resultat från studier som rör organisering av specialpedagogisk verksamhet.

### Skolors organisering av specialpedagogik

Sedan 1990-talet har en successiv ökning av antalet smågrupper skett för barn och ungdomar med funktionsnedsättningar av olika slag. Flera nationella och internationella undersökningar beskriver hur skolor organiserar specialundervisning. En undersökning inom ramen för STOFF-projektet med intresse för den här rapporten redovisas av Giota och Emanuelsson (2011). I en enkätstudie med över tusen deltagande rektorer undersöktes rektorers hantering av policyfrågor gällande stöd i skolans undervisning i årskurs 1–3 och 7–9. Forskarna fann att av de skolor som ingick i studien genomförde cirka en fjärdedel nivågruppering för undervisning i årskurserna 7–9 och nästan lika många för undervisning i årskurserna 1–3. Utöver dessa grupperingar förekom också särskilda undervisningsgrupper. Giota och Emanuelsson pekar på att dessa grupperingar skapats trots skollagens rekommendation att det särskilda stödet så långt som möjligt ska ges inom ramen för det ordinarie skolarbetet. Rektorernas svar tyder på att de sällan uppfattar elevers svårigheter som direkt knutna till skolmiljön eller till hur den ordinarie undervisningen bedrivs. Endast en av tio rektorer anser att lärarkompetensen, eller att vissa klasser fungerar dåligt, kan vare en förklaring till varför elever förvärvat ”särskilda behov”. Forskare pekar också på att antalet smågrupper har ökat samtidigt som diagnoser som dyslexi, autism, ADHD och andra neuropsykiatriska funktionsnedsättningar ställs betydligt oftare än tidigare (Haug, Gustafsson & Myrberg I: Giota och Emanuelsson, 2011). Studiens resultat ligger i linje med forskningsresultat från andra studier i Sverige och internationellt, vilka vittnar om att barn av olika skäl inte ges lika möjligheter och berättigat stöd i sitt lärande och kan löpa risk att bli marginaliserade. Giota och Emanuelsson pekar också på att nivågrupperingar är vanligare i fristående skolor än i kommunala (a.a.).

Successivt från 1990-talet och framåt har skolans krav på diagnoser lett till en ökning av antalet utredningar då diagnos ofta varit ett villkor för att skolor ska få ekonomisk ersättning för elev i behov

av särskilt stöd (jfr t.ex. Tideman, 2000). Dessa utredningar görs av psykologer och medicinsk expertis, vanligtvis läkare. Utöver utlåtanden gällande psykologisk och medicinsk bedömning, med besked om eventuell diagnos, innehåller en utredning inte sällan även rekommendationer om undervisningens organisering och genomförande och förslag till pedagogiska åtgärder i klassrummet. Den typen av råd efterfrågas ofta bland lärare. Detta kan dock uppfattas som ett dilemma när andra aktörer utan att samråda med lärare och speciallärare/specialpedagoger får mandat att komma med sådana råd. Särskilt tydligt har detta varit då elever genomgått utredning inom det neuropsykiatriska området (se t.ex. Andersson 2007). En förskjutning kan här skönjas vad gäller tilliten till lärares och speciallärares/specialpedagogers kunskap. Särskilt klasslärare har upplevt sig otillräckliga i såväl egna som andra yrkesgruppers och föräldrars ögon då de inte haft den specifika kunskap som de ansetts behöva (a.a.). Kurser inriktade på det neuropsykiatriska området har dock erbjudits bl.a. inom ramen för Lärarlyftet.

Skolor är i dag utsatta för stark konkurrens. I valfrihetsreformerens spår har under 1990- och 2000-talet antalet fristående skolor som specialiserat sig på att ta emot elever med olika funktionsnedsättningar vuxit och föräldrar väljer inte sällan dessa skolor i förhoppning att där finns expertkunskap om barnets specifika problematik.

### Mellan frihet och styrning – några reflektioner

Det faktiska frirummet för lärares arbete och utvecklingsmöjligheter inom det specialpedagogiska fältet började krympa redan i början av 1990-talet. Kommunaliseringen, det fria skolvalet och statsbidragsreformens genomförande 1993 ledde till en ökning av antalet externa aktörer i skolan, ofta med expertstatus. Bidragssystemet i sig öppnade för flexibla och vidgade möjligheter men när fler yrkesgrupper på den kommunala arenan gjorde intåg i skolan skedde det på lärares bekostnad. Specialpedagogiken fick nu konkurrera om de resurser som tidigare formellt sett varit öronmärkta.

I början av 2000-talet användes begreppet elevvård medan det numera talas om elevhälsa. I slutbetänkandet från Elevvårdsutredningen *Från dubbla spår till Elevhälsa – i en skola som främjar lust att lära, hälsa och utveckling* (SOU 2000:19, s. 19) skriver man att ”Elevvården måste ses som en del av skolans samlade resurs för att

ge eleverna det stöd de behöver för att nå målen för skolan”. Det bredare begreppet elevhälsa innebär att fler yrkesgrupper berörs än inom tidigare elevvård. Enligt skollagen (SFS 2010:800) ska elevhälsan omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Begreppet elevhälsa signalerar att det rör sig om ett förebyggande arbete för elevers bästa. Samverkan kan vara ett sätt att möta detta. Både inom arbetslag och med hjälp av utomstående experter.

En utveckling vi kan skönja är att det frirum lärare och arbetslag tidigare hade för att organisera och genomföra undervisning tenderat att krympa som en följd dels av att skolans kunskapsmål fokuseras starkare, dels att andra aktörer, t.ex. fristående skolor och yrkesgrupper utanför skolans organisation, argumenterar för sårlosningar för enskilda individer. Successivt har också förskjutningar skett när det gäller ansvar och undervisning av elever i behov av särskilt stöd. Klassläraren har som vi sett tidigare inte längre det yttersta ansvaret för att elever får de kunskaper som leder till ett godkänt betyg utan det ligger i dag på rektor. I realiteten är dock klassläraren spindel i nätet och möter både elever och föräldrar och andra yrkesgrupper såsom speciallärare, specialpedagoger och annan elevvårdspersonal i och utanför skolan.

Idéer om samverkan och mer dialog mellan skolan och andra myndigheter har aktualiserats i olika sammanhang. Exempelvis föreslås i utredningen om utsatta barn i skolan, *Se, tolka och agera – allas rätt till en likvärdig utbildning* (SOU 2010:95), en ökad samverkan på kommunal nivå för att skapa en fungerande dialog mellan myndigheter. Utredningen pekar på att skolan bör ges utrymme att komma till tals i sådana dialoger. Från skolans sida torde det vara centralt att lärare och/eller speciallärare eller specialpedagog deltar i sådana samtal så att konkreta och belysande vardagsexempel synliggörs. Beslut som rör lärare och undervisning, och tas på övergripande nivå, riskerar annars att urholka lärares autonomi.

I slutbetänkandet från Elevvårdsutredningen (SOU 2000:19) konstaterades: ”Som en röd tråd genom alla dessa utredningar och rapporter löper behovet av samverkan inom skolan, mellan lärare, arbetslag och elevvårdens och skolhälsovårdens yrkesgrupper men också mellan skolan och andra aktörer” (s. 16). På ett motsvarande sätt hänvisas i delbetänkandet från utredningen om förbättrade resultat i grundskolan, till att en förutsättning för en framgångsrik implementering är ”en fungerande dialog mellan stat och kom-

mun/skolhuvudman samt mellan skolhuvudmannen och skolan” (SOU 2013:30, s. 242).

Lärare ägnar i dag mer tid än tidigare åt genomförande av prov och olika tidskrävande uppgifter som ska dokumenteras och frågan är om en del av denna tid skulle kunna läggas på kärnverksamheten, arbetet med eleverna, vilket de flesta lärare säger sig önska (se t.ex. SOU 2013:30). En tendens som kan skönjas är att lärare upplever sig kringskurna av ökade krav och kontroll från flera håll – från skolledning och politiker å ena sidan och föräldrar och elever å den andra. Det ter sig något kontraproduktivt – inte minst med tanke på elever i behov av särskilt stöd – att lärares uppdrag växer både kvantitativt och kvalitativt i en tid som också genomsyras av stora omstruktureringar inom skolan. Att samtidigt undervisa så att alla elever når de stipulerade kunskapskraven; att förbereda för prov, genomföra, bedöma och betygssätta dem är tidskrävande. Även om forskningen inte är entydig pekar utredningen (SOU 2013:30, s. 219) bl.a. på att ”alltför många prov riskerar att snedvrider inriktningen av undervisningen, ta tid från undervisning och lärande samt minska den tid lärare har till förfogande för att planera och följa upp sin undervisning”. Här refereras också en studie av effekter vid införandet av marknadstänkande och management i brittiska skolor. Resultatet pekar på att skolornas arbete kom att inriktas mot ”det som ledningen kunde bedöma i stället för det som undervisningen krävde” (SOU 2013:30, s. 297).

För att sammanfatta avsnittet om specialpedagogik vill vi avslutningsvis peka på några faktorer som sannolikt inneburit begränsningar för skolans lärare att använda frirummet under 1990- och 2000-talet.

- Fler aktörer på skolans arena men mindre utrymme för samverkan.
- Begreppsbytet från elevvård till elevhälsa.
- Kunskapskrav, bedömning och kontroll av elevers kunskaper sker redan i åk 3.
- Lärararbetets mer administrativa karaktär har ökat i omfattning.
- Inkluderingsfrågan i relation till de förutsättningar lärare ges att möta alla elever och tendensen att organisera mindre undervisningsgrupper.

- Tilliten till lärare och deras kunskap har minskat – speciellt när det gäller kunskap om specifika funktionsnedsättningar och att hantera neuropsykiatrisk problematik.
- Lärares legitimitet när det gäller att kunna hantera specialpedagogiska frågor har minskat.
- Lärares förutsättningar att kunna arbeta med elever i behov av särskilt stöd utifrån sin professionella kunskap och erfarenhet har begränsats och lärares frirum därmed krympt.

Med skärpta kunskapskrav i skolan, och bedömning och kontroll av elevers kunskaper tidigt under skoltiden, lutar det åt att lärares arbete inriktas mot att försöka åtgärda kunskapsbrister hos elever, att skriva åtgärdsprogram och individuella planer. Tendensen tycks vara att arbeta med symptom på problem i stället för att arbeta förebyggande.

I flera av de studier som refereras till ovan, framhålls dialogen som betydelsefull när det gäller elever i behov av särskilt stöd. I dialoger mellan lärare, speciallärare, specialpedagog, psykolog, läkare och föräldrar och elev, skulle olika parter kunna bidra till en mångfacetterad bild av eleven.

### **Demokratiuppdraget och elevinflytande – från Lgr 80, till Lpo 94 och Lgr 11**

Ett av skolans uppdrag är att ge de unga en förståelse för det demokratiska samhällets arbetsformer och värderingar. Denna uppgift återfinns i olika för skolan styrande beslut. Uppgiften kan härledas från såväl mer allmänna internationella överenskommelser som Sverige undertecknat, till exempel FN:s barnkonvention ([www.barnombudsmannen.se/Adfinity.aspx?pageid=44](http://www.barnombudsmannen.se/Adfinity.aspx?pageid=44)), till mer konkreta dokument som läroplanerna. I skollagen (SFS 2010:800, § 4) slås till exempel fast att syftet med skolan är att barn och elever skall ”inhämta och utveckla kunskaper och värden.” Vidare skall verksamheten i skolan ”förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på” (ibid). Att ge möjlighet till att inhämta kunskaper och färdigheter görs i skolan på många olika sätt och i olika vardagliga situationer. Med detta följer att skolan inte bara har att ”lära demokrati” utan att också ”leva demokrati” i



pedagogisk praxis. Läroplanernas skrivningar förstärker denna dikotomi i att samtidigt ”lära och leva demokrati”. I såväl tidigare läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94, s. 5) som i nuvarande läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr 11, s. 8) står:

Det är inte tillräckligt att i undervisningen förmedla kunskap om grundläggande demokratiska värderingar. Undervisningen skall bedrivas i demokratiska arbetsformer och förbereda eleverna för att ta personligt ansvar. Skolverket länkar skolans demokratiuppdrag också till dess kunskapsuppdrag. De skriver att ”Skolans uppdrag att främja barns och ungas lärande kan inte skiljas från det demokratiska uppdraget. Mycket tyder i stället på att de båda främjas av samma generella faktorer.” (Skolverket, 2000).

Att skolan har som uppgift att ”leva” demokrati sätter fokus på bland annat frågan om elevinflytande.

### Demokratisk skola

Ambitionen med en demokratisk skola har som behandlats i tidigare kapitel följt svensk skolutveckling under lång tid. Det gäller såväl i diskussioner om skolans mål och innehåll, som i frågan om skolans arbetsformer. Progressivismens, framför allt John Deweys, tänkande har satt tydliga spår i tidig svensk skolpolitik (Lundgren, 1979, Selberg, 2001). Redan i Folkundervisningskommitténs betänkande 1914 finns markerat vikten av ”lärjungarnas självstyrelse” (s. 60). Erfarenheterna av andra världskriget medförde att 1940-talets skolutredningar kom att markera vikten av den demokratiska skolan och skolans socialisationsuppgift för demokratiska värderingar (Richardsson, 2010, Englund, 2000). I detta sammanhang kan särskilt nämnas 1940 års skolutredning, SOU 1946:31 – *Skolans inre arbete* och 1946 års skolkommision, SOU 1948:27 – *1946 års skolkommisions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*. I utredningarna betonades, som en del av förändringarna gällande skolans inre arbete, vikten av elevers inflytande. Vidare inrättades, som en konsekvens av ambitionen att ”skolans främsta uppgift blir att fostra demokratiska människor” (SOU 1948:27 s. 3), skolämnet samhällskunskap.

I Skolkommisionens betänkande (SOU 1948:47) framhölls vikten av att fostra kritiskt tänkande individer. Med god kunskap om samhällsfrågor skulle eleverna kunna verka som engagerade

demokratiska medborgare. Det var skolans uppgift att fostra demokrater (Ekman & Todosijevic, 2003). Skolan blev, förutom kunskapsförmedlare, en samhällsförändrande institution. Under 1950- och 1960-talen hamnade dock den demokratifostrande funktionen i bakgrunden. Skolans mer framträdande uppgift blev i stället att generera välutbildad arbetskraft. Demokrati sågs som en överideologi, vilken togs för given. Ambitionen var att förmedla kunskap som skulle vara fri från värderingar och ge en objektiv bild av världen. I 1962 års läroplan, Lgr 62, formulerades därför demokratiuppdraget mer diffust än tidigare, i form av moraliska normer. I den därpå följande läroplanen, Lgr 69, hävdades dock åter demokratifrågornas betydelse i undervisningen (Ekman & Todosijevic, 2003). Det handlade då om elevers medansvar och medinflytande och att skolan skulle vara en demokratisk institution (Selberg, 1999). Detta markerades ytterligare med Lgr 80. Skolan skulle inte vara neutral eller passiv när det gällde ett demokratiskt samhälles grundläggande värderingar. Synen på demokratifostran i skolan tog återigen en ny inriktning i slutet på 1980-talet/början på 1990-talet med att den kunskapsförmedlande uppgiften hamnade i centrum. Förmedlandet av värderingar blev föräldrarnas eller familjernas ansvar. Med SOU 1992:94, *Skola för Bildning*, definierades dock kunskapsbegreppet på ett sådant sätt att det förutsatte att eleverna måste ha inflytande över sitt eget lärande. Skolans demokratiansvar innefattade då även frågan om elevinflytande. Över tid har således uppfattningarna pendlat mellan, å ena sidan, att skolan har en normativ uppgift att fostra demokratiska medborgare och, å andra sidan, att skolan utan att ta ställning endast har att förmedla kunskaper och färdigheter med tanke på ekonomins och arbetsmarknadens krav. (Ekman & Todosijevic 2003, Englund 1999) Denna diskussion lever även i dag.

### **Elevinflytande i efterkrigstidens läroplaner för grundskolan**

Som visats ovan har frågan om elevinflytande diskuterats på olika sätt under 1950–1970-talen. En viktig förändring, vilket på allvar kan sägas ha etablerat elevinflytande som ett innehåll i skolan, är beslutet om 1980 års läroplan. I Lgr 80 skrivs att ”Skolan har skyldighet att ge eleverna ökat ansvar och medinflytande i takt med deras stigande ålder och mognad” (s. 13). Den avgörande skillnaden mellan Lgr 80 och tidigare läroplaner var enligt Wennås (1989) att den blev ”en bindande föreskrift och i sin helhet fastställd av regeringen. De

tidigare läroplanerna ... hade delvis fastställts av Skolöverstyrelsen, vilket skapat oklarhet om i vilken grad de var tvingande” (s. 46). Enligt Selberg (2001) reglerade Lgr 80 att skolan skulle påverka barn och ungdomar att omfatta den svenska demokratins grundläggande värderingar och att låta dessa komma till uttryck i praktisk vardaglig handling. I detta arbete skulle eleverna enligt Lgr 80 ha inflytande över val av innehåll, arbetssätt, arbetsformer, planering och utvärdering (Lgr 80, s. 41–50). Det är tydligt hur Lgr 80 i sina skrivningar betonar ett participatoriskt demokratiideal i hur lärare och elever ska samarbeta: ”Ett gott samarbete mellan lärare och elever är avgörande för ett framgångsrikt arbete” (s. 43). Elevernas aktiva deltagande, samarbete, kritiskt tänkande och praktisk tillämpning är teman som återfinns i Lgr 80:s skrivningar om skolans arbetsmetoder. ”Om arbetet i många fall kan utgå från problem, som eleverna själva ställer, får skolan goda möjligheter att träna dem i problemlösning. ... Att iakttagelser, teori och tillämpning varvas kan ofta vara det värdefullaste arbetssättet” (Lgr 80, s. 48). Vidare står ”Kravet på elevaktiva arbetssätt utesluter en ensidig katederundervisning /.../ Inom ramen för olika elevaktiva arbetsformer finns stora valmöjligheter för lärare och elever att pröva olika arbetssätt.” (Lgr 80, s. 49).

Som framgår av citatet nedan återkommer Lgr 80:s skrivningar om elevinflytande i Lpo 94.

De demokratiska principerna att kunna påverka, ta ansvar och vara delaktig, skall omfatta alla elever. Elevernas kunskapsmässiga och sociala utveckling förutsätter att de tar ett allt större ansvar för det egna arbetet och för skolmiljön, samt att de får ett reellt inflytande på utbildningens utformning. (Lpo 94, s. 13)

Inflytandet ska, enligt Lpo 94, bland annat gestalta sig genom ”elevernas förmåga och vilja till ansvar och inflytande över den sociala, kulturella och fysiska skolmiljön.” (ibid)

Läraren har enligt Lpo 94 att se till att ”eleverna får ett reellt inflytande på arbetssätt, arbetsformer och undervisningens innehåll samt se till att detta inflytande ökar med stigande ålder och mognad” (s. 13). I förhållande till Lgr 80 avgränsas i explicita skrivningar således planering och utvärdering från elevinflytandet. Detta definieras till ett ansvar för lärarna och rektor. I Skolverkets allmänna råd om planering och genomförande av undervisning (SKOLF 2011:149) diskuteras, på motsvarande sätt, planering och utvärdering som ett ansvar för lärarna och rektor. Denna avgränsning kan

tolkas som att Lpo 94 markerar lärarprofessionens ansvar inom ramen för en demokratisk skola, dvs. antyder var gränserna för elevinflytande går. En annan tolkning är att planering och utvärdering innefattas i begreppet arbetssätt, arbetsformer och innehåll. Den senare tolkningen får stöd av det faktum att planering och utvärdering kommenteras på andra ställen i Lpo 94 (se nedan). Vidare kan tilläggas att Lgr 80s formuleringar är något vagare vad avser elevinflytande gällande planering och utvärdering än i dess text gällande innehåll, arbetssätt och arbetsformer. ”Planeringen av undervisningen – val av stoff och arbetssätt – är en uppgift för lärare i samråd med eleverna i klasser och arbetsenheter.” (Lgr 80, s. 59) ”Utvärderingen är vidare en fråga som angår alla i skolan, både lärare och elever”. (Lgr 80, s. 61) Detta kan tolkas som att skillnaderna mellan Lgr 80 och Lpo 94 inte är så stora vad avser elevernas deltagande i planering och utvärdering.

I såväl Lgr 80 som Lpo 94 och Lgr 11 framgår att det offentliga skolväsendet ska vila på demokratins grund och att verksamheten ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Mycket av texten i de olika läroplanernas inledande kapitel liknar varandra. Exempelvis återfinns samma formuleringar gällande rättigheter och skyldigheter i Lpo 94 och Lgr 11; Att den enskilda skolan är tydlig i fråga om mål, innehåll och arbetsformer är en förutsättning för elevers och vårdnadshavares rätt till inflytande och påverkan. Det är inte minst viktigt som underlag för den enskildes val i skolan. (Lpo 94, s. 5/Lgr 11, s. 8)

Inledningsvis kommenterades skolans dubbla uppdrag; kunskaps- och demokratiuppdraget. Likaså kommenterades att skolan har ett dubbelt uppdrag vad avser demokratiambitionerna; att ”lära” och ”leva” demokrati. I Lgr 80 (s. 16) uttrycks detta t.ex. på följande sätt: ”Skolan skall fostra. Det innebär att skolan aktivt och medvetet skall påverka och stimulera barn och ungdomar att vilja omfatta vår demokratis grundläggande värderingar och låta dessa komma till uttryck i praktisk, vardaglig handling.” I Lpo 94 och Lgr 11 uttrycks det som följer:

Det är inte tillräckligt att i undervisningen förmedla kunskaper om grundläggande demokratiska värderingar. Undervisningen ska bedrivas i demokratiska arbetsformer och förbereda eleverna att aktivt delta i samhällslivet. Den skall utveckla deras förmåga att ta ett personligt ansvar. Genom att delta i planering och utvärdering av den dagliga undervisningen och få välja kurser, ämnen, teman och aktiviteter, kan eleverna utveckla sin förmåga att utöva inflytande och ta ansvar. (Lpo 94 s. 5/Lgr 11 s. 8)

Ovan konstateras att inga större skillnader kan återfinnas i läroplanernas skrivningar vad gäller rättigheter och skyldigheter samt det tudelade demokratiuppdraget. Det gäller dock inte vad avser kapitel 2.3 i Lpo 94 och Lgr 11 om elevernas ansvar och inflytande i skolan. Lgr 11 har ett påtagligt mer passivt förhållningssätt till elevernas förmåga än Lpo 94. Detta skrivet även om målformuleringarna, riktlinjerna och avsnittet om "Läraren ska ..." utformats på ett i det närmaste identiskt sätt.

#### Mål

Skolans mål är att varje elev

- tar ett personligt ansvar för sina studier och sin arbetsmiljö,
- successivt utövar ett allt större inflytande över sin utbildning och det inre arbetet i skolan, och
- har kunskap om demokratins principer och utvecklar sin förmåga att arbeta i demokratiska former.

#### Riktlinjer

Alla som arbetar i skolan ska

- främja elevernas förmåga och vilja till ansvar och inflytande över den sociala, kulturella och fysiska skolmiljön.

#### Läraren ska

- utgå från att eleverna kan och vill ta ett personligt ansvar för sin inläring och för sitt arbete i skolan,
- svara för att alla elever får ett reellt inflytande på arbetssätt, arbetsformer och undervisningens innehåll samt se till att detta inflytande ökar med stigande ålder och mognad,
- verka för att flickor och pojkar får ett lika stort inflytande över och utrymme i undervisningen,
- svara för att eleverna får pröva olika arbetssätt och arbetsformer,
- tillsammans med eleverna planera och utvärdera undervisningen, och
- förbereda eleverna för delaktighet och medansvar och för de rättigheter och skyldigheter som präglar ett demokratiskt samhälle. (Lgr 11 s. 15/ Lpo 94 s. 13–14)

Ovan konstaterades att Lpo 94 och Lgr 11 har stora delar identiska texter vad avser rättigheter och skyldigheter samt demokrati (skrivningar som också innehållsligt kan återfinnas i Lgr 80). Det gäller dock inte vad avser läroplanernas kapitel 2.3 om elevernas ansvar och inflytande i skolan. Vad skiljer då mellan de båda texterna?

De demokratiska principerna att kunna påverka, ta ansvar och vara delaktig, skall omfatta alla elever. Elevernas kunskapsmässiga och sociala utveckling förutsätter att de tar ett allt större ansvar för det egna arbetet och för skolmiljön, samt att de får ett reellt inflytande på utbildningens utformning. Enligt skollagen åligger det alla som arbetar i skolan att verka för demokratins arbetsformer (1 kap. 2 §) (Lpo 94, s. 13).

De demokratiska principerna att kunna påverka, ta ansvar och vara delaktig ska omfatta alla elever. Elever ska ges inflytande över utbildningen. De ska fortlöpande stimuleras att ta aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen och hållas informerade i frågor som rör dem. Informationen och formerna för elevernas inflytande ska anpassas efter deras ålder och mognad. Eleverna ska alltid ha möjlighet att ta initiativ till frågor som ska behandlas inom ramen för deras inflytande över utbildningen. (Lgr11, s. 15).

Skillnaden är påtaglig. Lpo 94 uttrycker en syn på lärandet där elevens eget aktiva deltagande är en förutsättning för kunskapsbildning. I Lpo 94 påtalas också vikten av det reella inflytandet, det vill säga att demokratiambitionerna måste passera förbi information och deltagande till att innefatta delaktighet och påverkan. Lpo 94 utmanar skolans (som institution) och professionens ensidiga makt i enlighet med de ideal som kan återfinnas i Lgr 80 och i det kunskapsbegrepp som SOU 1992:94 definierade. I Lgr 11 definieras eleverna som objekt, inte subjekt. De ska stimuleras (av någon) att vidareutveckla utbildningen samt bli informerade (av någon). Inom ramen för detta ska de ha möjligheten (inte rätten) att ta initiativ (inte medverka vid beslut).

### Slutsatser i sammandrag

Det framgår tydligt i Lpo 94 att eleverna ska ha inflytande i skolan över undervisningens innehåll och arbetssätt/arbetsformer. Genom SOU 1996:22 *Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande* lyftes inflytande över det egna lärandet i den vardagliga undervisningssituationen fram på ett tydligare sätt. Med Lgr 11 återgår frågan om elevens kunskapsbildning från elevernas aktiva deltag-

ande till mer av ett skol- eller professionsansvar. Detta beskrevs ovan bland annat som att eleverna definieras som objekt, inte subjekt. De ska bli stimulerade och informerade av någon eller något. Läraren ska således förbereda eleverna för delaktighet och medansvar, och de rättigheter och skyldigheter som präglar ett demokratiskt samhälle, genom att lära eleverna att bli informerade.

Som framgick av inledningskapitlet (se även Berg, 2011) menar vi, med referens till Forsberg & Walin (2006), att skolan som institution kan förstås som ett moraliskt rum – frirum. Det innebär att inom de ramar som restriktioner och möjligheter ger så erbjuds ”de handlande aktörerna ett frirum för egna och självständiga handlingar” (s. 28). I skolans värld innefattar detta såväl skolledare som lärare och elever. Begreppet frirum preciserades i denna rapportens inledningskapitel som begreppsligt kopplat till frirumsteorin med dess antaganden om uppsatta yttre gränser för en tillåten skolverksamhet (reglerad genom den styrning stat och samhället utövar över skolans uppdrag) och de inre gränser som reglerar skolors vardagsarbete vad avser dess innehåll och form (informella skolkulturer). Frirumsarbete definierades som den process som försiggår i spännvidden mellan idéernas kraft och realiteternas tryck. Hur kan vi då förstå elevinflytande satt i relation till teorin om frirum?

Vi menar att skolan som institution kan ses som en arena för motstridiga intressen mellan aktörer (elever, lärare, skolledare) där frirummet både ger möjlighet till aktivt gemensamt handlande för kunskapsbildning som utrymme för passivitet. Danell (2006) har t.ex. hävdats att frågan om elevers inflytande formas i kollegiesamtal genom begreppsfrskjutning, uppmärksamhetsfrskjutning och problemfrskjutning. På detta sätt har pedagoger och skolledare neutraliserat skolans uppdrag med elevinflytande. Samtidigt finns många exempel (se vidare Bostedt & Eriksson, 2011) där frirummet används för seriösa möten mellan lärare och elever kring inflytande-frågor. Det finns därmed empiriskt belägg för att skolors inre gränser (skolkulturer) kan möjliggöra såväl stöd för som möjligt motstånd mot elevinflytande i skolan. Lgr 11 utgör samtidigt, i förhållande till de två tidigare läroplanerna, en tydlig förändring i den yttre gräns som ska tillåtas för elevers inflytande, dvs. att elever ses som primärt passiva objekt för information. Makten över elevernas kunskapsbildning definieras som en skol- och lärarprofessionsfråga.

Flera utvärderingar under 2000-talet (senast Skolverket, 2013 och Skolinspektionen, 2013) har visat på brister i frågan om elevers

inflytande i skolan. Elever upplever inte att de har tillräckligt inflytande och att inflytandet minskar med stigande ålder och mognad. Skolan har därmed inte levt upp till de förväntningar som funnits och nu finns i styrdokumentet vad gäller elevers inflytande. Som förklaring anges från lärare en osäkerhet om hur arbetet med elevinflytande ska bedrivas (Bostedt, Eriksson, 2011). Detta blir extra problematiskt i en situation där skolans yttre gränser (Lgr11) så tydligt markerat lärarnas ansvar för elevernas inflytandemöjligheter, men där dessa ofta saknar handlingsstrategier att nyttja fri rummet

## Betyg och bedömning

Frågan om elever behöver betygssättas diskuterades flitigt under särskilt 1970- och 80-talen (SOU 1977:9). Vid denna tid var betyg som urvalsinstrument till högre utbildning inte det allena rådande argumentet för betygens existens. Vad betygen mäter och vilka möjligheter de har att prognostisera elevers förmågor att klara högre utbildning aktualiserades under 1930- och 40-talen då konkurrensen om tillträdet till realskolan ökade. Urvalet vilade här på antagningsprov och kritiken av dessa öppnade för Betygsutredningen som tillsattes för att granska alternativa urvalskriterier (SOU 1942:11). I utredningen diskuterades att införa ett kriteriebaserat betygssystem, men detta avfärdades eftersom utredaren ansåg att det i så fall skulle vara nödvändigt att precisera kunskapskvaliteter till den grad att jämförelser mellan elever kunde urskiljas, vilket inte ansågs möjligt. Utöver betygen som urvalsinstrument har även andra skäl till betygens existens diskuterats, t.ex. att de kan ge information om elevers kunskapsutveckling, fungera som motivationsstöd och som kontroll/utvärdering av skolans resultat (DS 1990:60).

## Betyg och betygssättning

Den till synes ”eviga betygsfrågan” har historiskt rört sig kring frågor hur och om betygssystem, å ena sidan, svarar mot kravet att fungera som ett likvärdigt och rättvist urvalsinstrument till högre utbildning och hur och om det, å den andra sidan, förmår mäta de kunskaper man avser att mäta.

Historiskt kan vi urskilja tre olika betygssystem:



- Absolut bokstavssystem
- Normrelaterat siffersystem
- Mål- och kunskapsrelaterat betygssystem.

Utifrån perspektivet på lärares möjligheter att svara för egna och självständiga handlingar innebar det absoluta betygssystemet ett vitt frirum för lärare att betygssätta sina lärjungar. Bokstavssystemet infördes för folkskolans del i slutet av 1800-talet och för läroverkets del i början på 1900-talet. I den sjugradiga skalan (A, a, AB, B, BA, BC och C) bedömdes BC och C som underkända betyg och grunden för bedömning vilade på praxis och de traditioner som växte fram i samtal lärare emellan. Selghed (2011) skriver att betygssättningen vid denna tid helt låg i händerna på lärarnas auktoritet och att det knappast förekom några diskussioner kring huruvida betyg var rättvisa eller likvärdiga.

I takt med den differentierade arbetsmarknaden och att betygen med tiden fick en ökad betydelse för urval och tillträde till realskolan, kom tillförlitligheten i bokstavssystemet att ifrågasättas i statliga utredningar (SOU 1938:29, SOU 1942:11) Den sjugradiga skalan (A–C) normerades och kom att gälla i folkskolan från 1949 fram till i mitten av 1960-talet.

I samband med enhetsskolans införande 1962 (Lgr 62) kom det normrelaterade siffersystemet (1–5) att gälla. Detta vilar på tanken att kunskaper kan ses som normalfördelad i befolkningen, vilket gör det sannolikt att extremresultat är mer sällsynta än normalresultat. På förhand förväntades 7 procent tilldelas betyg 1, 24 procent betyg 2, 38 procent betyg 3, 24 procent betyg 4 och 7 procent betyg 5. Standardprov för grundskolans del och centrala prov för gymnasiet del i ämnena svenska, matematik och engelska, fungerade som stöd för betygssättning och information om klassens prestation i jämförelse med övriga elever i riket.

Lärares uppgift var att rangordna elever, som i konkurrens med varandra skulle tävla om ett begränsat antal höga betyg. Även om detta inte gällde på klassnivå, utan med riket i sin helhet som referensgrupp, rimmade konkurrensskolans tävlings- och sorteringsinriktade system illa med läroplansskrivningar där en samarbetsorienterad och demokratisk skola betonades. I 1960- och 1970-talens skola angavs vilka moment och i vilken ordning som kunskaper skulle avhandlas. För gymnasieskolan (Lgy 70) fanns exempelvis rikligt beskrivet på detalj-

nivå (i de så kallade supplementen till kursplanerna) det som förväntades av lärare och vad som skulle hinnas med under läsåret.

Den strikta fördelningen av betyg tonades ned i samband med att Läroplan för grundskolan 1980 (Lgr 80) presenterades. I denna står att det normalt i en klass finns fler teorier än tvåor och fyror och minst ettor och femmor. Några procentsatser angavs inte. Betygstillfällena har successivt reducerats i grundskolan och i och med införandet av Lgr 80 bestämdes att betyg endast ska sättas i årskurs 8 och 9.

Om urvals- och likvärdighetsfrågan var det som dominerade betygsdebatten från 1940-talet och framåt, så kom betygsens vara eller icke vara, det som kom att tona fram som en kärnfråga under 1970- och 1980-talen. För nya lärare blev ansvaret för betyg och betygssättning ofta något som man för första gången mötte i samband med sin första anställning. ”Drömmen om den betygsfria skolan” ställdes mot konkurrens- och sorteringskolan. Betyg kunde mycket väl motivera högrepresterande elever, men kunde också lika väl få en motsatt effekt för de icke-motiverade eleverna. Att bli stämplad med ett lågt betyg i sin panna blev för många detsamma som en stämpling av självkänslan.

### Betyg med mål- och kunskapsrelationer

Dagens mål- och kunskapsrelaterade betygssystem infördes i mitten av 1990-talet. Till skillnad från vad som bedömdes som omöjligt på 1940-talet, bestämdes nu att vad-frågan skulle komma i fokus för elevers lärande, det vill säga vilka kunskaper som är värda att erövra. Införandet av målrelaterade betyg blev också en naturlig konsekvens av att skolans styrstruktur förändrades i grunden (vilket den här utredningen handlar om). I den magra forskning som finns om hur det gick till när lärare skulle ta till sig ett nytt kunskapsuppdrag och bli en del av den nya och mer utvidgade lärarrollen som skrevs fram i Läroplanskommitténs betänkande *Skola för bildning* (SOU 1992:94), pekar Tholin (2003, 2006) på hur en undermålig implementering inte lyckades stödja lärare i vare sig hur det nya betygssystemet skulle förstås, eller hur man skulle gå till väga när uppgiften var att tillsammans med elever bestämma undervisningsinnehåll och utifrån lokala förutsättningar tydliggöra (konkretisera) betygskriterier.

Betyg skulle ges i tre nivåer Godkänd, Väl Godkänd och Mycket Väl Godkänd. Skalan skulle även gälla för gymnasiet med den skillnaden att det här även infördes betyget Icke Godkänd. Med Lpo 94 och i Lpf 94 följde kursplaner som inte gav någon information om undervisningsinnehåll eller om undervisningens genomförande. I de öppna mål och betygskriterier som presenterades lämnades utrymme för lärare och elever att komma överens om undervisningsinnehåll. Med uttryck som ”den reflekterande praktikern” och ”deltagande målstyrning” lämnades innehållsfrågorna i skolans och i lärarnas händer. Målbeskrivningar för årskurs 5 och mål samt betygskriterier fanns för årskurs 9. Nationella prov skulle frivilligt genomföras i åk 5 och obligatoriskt i åk 9 i svenska, matematik och engelska. Proven skulle fungera som ett diagnostiskt stöd och bidra till att utveckla ett formativt tänkande kring elevers läroprocesser. För att återknyta till Tholins (a.a.) studier blev handhavandet inte särskilt framgångsrikt när lärare ”utifrån lokala förhållanden” förväntades utföra sina uppdrag och tillse att alla elever i grundskolan nådde minst G-nivå. Språket i de kriterier som formuleras varierar starkt inom och mellan skolor och svårigheten att uttrycka kvalitativa skillnader i vilka prestationer som elever ska uppnå, visas i de många exempel Tholin ger. Tholin menar vidare att lärarna har fått klä skott för ett betygssystem som de inte har fått möjlighet att förstå till följd av bristfällig implementering. Skuldkedjan har förskjutits ned i leden från ett Skolverk som enligt Tholin inte heller tycks ha förstått till följd av den snabbforcering och bristande kommunikation mellan de parallella utredningar som föregick införandet av Lpo 94 och Lpf 94 (SOU 1992:86 och SOU 1992:94). Detta förstärktes också när den proposition som slutligen lades fram till riksdagen av den dåvarande borgerliga regeringen (1992/93:220), inte fick gehör, då Ny Demokrati i stället för en sex-gradig betygsskala stödde den socialdemokratiska motionen om en tre-gradig skala (G, VG, MVG).

### **Relationen mellan läroplan, kursplaner och betyg**

I såväl den nya skollagen från 2010 som i läroplanen (Lgr 11) lyfts kunskapsuppdraget fram som skolans prioriterade kärnverksamhet. Till skillnad från den tidigare läroplanen (Lpo/Lpf 94) som uppfattats som vag och alltför otydlig för att stödja lärare i att bedöma elever likvärdigt, är nyckelordet i Lgr 11 ”tydlighet” (SOU 2007:28).

Tydlighet ska här tolkas som att det nu ges klara riktlinjer om vilken relation som råder mellan läroplan och kursplaner, och inte minst genom att ämnesinnehåll nu lyfts fram tydligare under rubriken centralt innehåll och kunskapskrav.

Skolverket beskriver den samlade läroplanen i tre sinsemellan beroende delar, där skolans värdegrund och uppdrag beskrivs i del ett och övergripande mål och riktlinjer redovisas i sju rubriker i del två (normer och värden, kunskaper, elevers ansvar och inflytande, skola och hem, övergång och samverkan, skola och omvärlden och betyg och bedömning). I del tre finns skolans kursplaner, som är rubricerade utifrån ämnets syfte, ämnets centrala innehåll och de kunskapskrav som gäller för ämnet. Den så kallade tydligheten (SOU 2007:28) märks framför allt i del tre i och med att mer preciserat skriva fram vilka centrala innehållsfrågor som lärare förväntas behandla över tid i ämnet och att kunskapskrav uttrycks för betygen E, C och A i den nya sexradiga betygsskalan. Från höstterminen 2012 får elever numera också betyg från årskurs 6.

Lärare förväntas se den samlade läroplanen i ett sammanhang och planera sin lokala pedagogiska planering (LPP) utifrån dessa grunder. I samverkan med varandra och med stöd och ledning av rektor förväntas lärare vidare involveras i skolans lokala och systematiska kvalitetsarbete (skollagen kap. 4). I detta arbete betonas att arbetet ska vila på analyser av skolans resultat, vilket dels vilar på elevers samlade betygsresultat och de variationer som finns i elevgrupper, t.ex. beroende på klass, kön etnicitet. Dels på den samlade dokumentation som sammanställs vid skolan när det gäller elevers skriftliga omdömen, utvecklingsplaner, åtgärdsprogram och relevanta protokoll från arbetslagsmöten etc. Detta betyder att det måste finnas rutiner för dokumentationshantering och att det även bör finnas rutiner för ett uppföljnings- och utvärderingssystem som svarar mot kravet på systematiskt kvalitetsarbete.

Statens intresse för en allt starkare styrning av skolan kan sammanfattas i tre punkter (Rönneberg och Segerholm, 2011).

- Statens möjlighet att värna likvärdighet och behovet av tillförlitliga underlag för statlig styrning i en mål-resultatstyrd skola.
- Elevers resultat försämras i internationell jämförelse.
- Brister i det lokala uppföljnings- utvärderingsarbetet.

Rönnerberg och Segerholm (2011) noterar att ovanstående argument genomgående anförts som skäl för en allt starkare statlig styrning i olika statliga dokument från 2001 och framåt. Dock med den skillnaden att skolans resultat – kunskapsuppdraget – i och med regeringsskiftet 2006 tonat fram som särskilt framträdande.

### Nuvarande bestämmelser om betyg och bedömning

Vem som sätter betyg, när detta ska göras och vad som ska bedömas finns bestämmelser om i skollag, grundskole- och gymnasieförordning och i läroplaner för de olika skolformerna samt i kurs- och ämnesplaner. Betyg ska nu sättas från årskurs 6 och efter varje termin fram till årskurs 9. I gymnasieskolan får elever betyg efter varje avslutad kurs. I de anvisningar som reglerar lärares skyldigheter ingår också att genomföra nationella prov och under varje termin genomföra utvecklingssamtal med elever och elevföräldrar, dokumentera detta i en individuell utvecklingsplan (IUP), samt ge ett skriftligt omdöme i de ämnen eleven undervisas i från år 1.

Nationella och obligatoriska prov ges i grundskola, sameskola, specialskolan, gymnasieskolan, vuxenutbildningen samt utbildningen i svenska för invandrare (SFI). För grundskolans del ser det ut så här:

- Årskurs 3 ämnesprov i matematik, svenska och svenska som andraspråk.
- Årskurs 6 engelska, matematik, svenska, svenska som andraspråk. Ett av ämnena biologi fysik eller kemi, samt ett av ämnena geografi, historia, religionskunskap eller samhällskunskap. Skolverket fördelar ämnesproven i de samhälls- respektive naturorienterande ämnena.
- Årskurs 9 engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk. Ett av ämnena biologi, fysik eller kemi, samt ett av ämnena geografi, historia, religionskunskap eller samhällskunskap. Skolverket fördelar ämnesproven i de samhälls- respektive naturorienterande ämnena.

Och för gymnasieskolans del så här: Engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk.

## Bedömning och individuell utvecklingsplan (IUP)

Krav på att genomföra individuella utvecklingsplaner (IUP) infördes 2006 med motivet att påskynda målstyrningsarbetet i skolan. Vid minst ett tillfälle per termin genomförs utvecklingssamtal, med varje elev och dess vårdnadshavare, om elevers kunskaps- och sociala utveckling med utgångspunkt i läroplanens och kursplanernas mål. 2008 tillfördes även kravet på skriftliga omdömen från år ett och i alla ämnen eleven undervisas i. Samtidigt togs skrivningar bort om att omdömen inte skulle få vara betygsliknande. I de skriftliga omdömena redovisas elevens kunskapsutveckling i varje ämne och i utvecklingsplanen sammanfattas vilka insatser som krävs för att eleven ska utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen och kursmålen.

Enligt pressmeddelande från Utbildningsdepartementet (i början av 2013) aviseras att kravet på skriftliga omdömen i år 6–9 utmönstras fr.o.m. årsskiftet 2013/14. I årskurs 1–5 kvarstår kravet men att de begränsas till att genomföras en gång per läsår och inte en gång per termin som nu är fallet. Motivet är att minska lärarens (administrativa) arbetsbörda samt att betyg fr.o.m. år 6 och att fler nationella prov införs, anses ge tillräckligt underlag för information om elevers kunskapsnivåer/resultat.

I en rapport från Skolverket (Rapport 340, 2010) granskas hur skolor har införlivat IUP i sin bedömningspraktik. I rapporten hävdas att både lärare, rektorer och elever samt föräldrar är positiva till IUP som företeelse, men att det finns brister i handhavandet och att dokumentationen upplevs som tidskrävande. Rutiner är inte alltid utarbetade utifrån de intentioner som finns med IUP. Skriftliga omdömen, den framåtsyftande utvecklingsplanen och kopplingar till åtgärdsprogram och elever med behov av särskilt stöd är svagt synkroniserade. Dokumentation som rör betyg/bedömning används inte som underlag för skolans analys av undervisningens bidrag till elevers lärande eller i det interna skolutvecklingsarbetet. Det saknas en samordning lärare emellan. Vidare förläggs ett alltför stort ansvar till eleven och hemmet. Lärares bedömning av elevers kunskaper och de framåtsyftande råden är svagt kopplade till varandra och alltför sällan förankrade i läroplan/kursplan. Bedömningar karaktäriseras som mer summativa än formativa, samt att elevers kunskapsprestationer blandas samman med beskrivningar av elevers beteende under lektioner och vilka attityder som finns till skolarbetet.

När det gäller elevers ”övriga utveckling” (sociala mål) får rektor besluta om detta ska finnas med i elevers utvecklingsplaner (vilket flertalet skolor väljer att ha med). Även här finns en svag koppling till läroplanen (del 1–2 i Lgr 11). Sammanfattningsvis visar rapporten att betyg/bedömningsarbetet tenderar att bidra till en förskjutning från läraransvar till elevansvar och att ett individperspektiv förstärks på bekostnad av ett medborgarperspektiv. Här talas om ”Hemmets läroplan”, dvs. uppgifter som kan göras hemma i övningssyfte och med stöd av föräldrar, tycks bli allt vanligare, medan lärares professionella närvaro i elevers fortlöpande lärande inte märks lika tydligt. För elever i behov av särskilt stöd anges i förordningar vilka krav som ställs på rektor (a.a).

### Dagsläget

Ett centralt mått på skolors kvalitet är i dagsläget vilka resultat skolor når mätt med betyg. I förskjutningen mot en alltmer resultatstyrd skola framstår måluppfyllelse som liktydigt med de betyg elever erhåller och inte minst i vilken utsträckning elever i grundskolan uppnår kraven på behörighet till gymnasieskolan.

Betyg och bedömning motsvaras i engelskan av *grades* och *assessment*. Om betyg och betygssättning handlar om den tid lärare ägnar åt att sammanfatta och dokumentera elevers kunskaper, så kan bedömning beskrivas som den tid lärare löpande ägnar åt elevers fortskridande, såväl sociala som kunskapsmässiga, utveckling (Selghed 2011). Enligt en aktuell arbetstidsstudie från Skolverket (Skolverket, 2013) arbetar heltidsarbetande grundskolelärare 48 timmar under en arbetsvecka. Av denna tid ägnas 11 procent åt bedömning och dokumentation och 3 procent till återkoppling. I tid betyder detta att det genomsnittligt går åt drygt en timme per dag till rättning och bedömning av elevarbeten och till analys och dokumentation av elevers utveckling. Till dokumentation hör uppgifter att skriva omdömen, individuella utvecklingsplaner (IUP) och åtgärdsprogram, samt att sätta betyg (år 6–9). Till kategorin återkoppling hör utvecklingssamtal med elever/elevföräldrar och samtal om åtgärdsprogram och betyg. Utöver arbetsveckan ägnas också tid åt att bedöma och rätta elevarbeten under lördagar och söndagar. Lärare upplever enligt rapporten att nya arbetsuppgifter har lagts till medan inga gamla har tagits bort. Administration och doku-

mentation tränger ut andra och i lärares ögon mer angelägna områden som planering av undervisning och reflektion.

Arbetet med bedömning och dokumentation är i huvudsak ett arbete som utförs enskilt. Till det ovan nämnda ska också tillföras att nationella prov i fler ämnen och i lägre årskurser gör att arbetsbördan ytterligare belastas. På Lärarförbundets hemsida påtalas när detta skrivs att lärare ägnat större delen av vårterminen åt nationella prov. En lärare uttrycker det så här: ”Helt galet mycket. 36 barn. Sexton delprov i ma och sv. Och de går i 3:an ... Rättning som har tagit dagar ...” (Lärarförbundet.se 13-06-06).

### Hur förstår lärare betygssystemet?

Selghed (2011) konstaterar att forskningen om lärares bedömningspraktik än så länge är i sin linda. Hur lärare förstår och förhåller sig till betygssystemet behöver därför beforskas ytterligare. I sin egen studie visar han hur lärare tagit till sig och hur de förstått det nya kvalitativa betygssystemet. I huvudsak visar resultaten att lärare inte förstått betygssystemets kvalitativa och förståelseinriktade synsätt på kunskapsbildning. Det kvantitativa synsättet lever kvar och skalindelningen G, VG, MVG i Lpo 94 (A–F i LGR 11), var svår att förstå då den inte byggde på en intervallskala: ”Det är i mötet mellan lärarens uppfattning av betygssystemet och de för läraren kända elevprestationerna som betyg sätts” (a.a, s. 105).

Vilka elevprestationer som ska bedömas och hur detta låter sig göras i relation till lärares förståelse av vad som räknas som kunskaper, tycks variera påtagligt bland lärare. Kunskaper och färdigheter vägs in som en del av bedömningsunderlaget, men också en rad andra aspekter som för elever är mer eller mindre kända. När ett i grunden nytt system för betygssättning infördes – i och med Lpo/Lpf 94, och som nu uttrycks i Lgr 11/ Lgy 11 – krävs att lärare får/ges möjlighet att på ett djupare plan gå i klinch med det psykometriskt baserade kvantitativa betygssystemet som användes tidigare (fram till 1995) och särskilja det från innebörden i ett kvalitativt färgat betygssystem. Detta är en grannliga uppgift, som inte heller blir lättare när kunskapskvaliteter ska urskiljas i 6 steg (A–F), vilket det finns föga stöd för i forskning.



### Slutsatser med koppling till frirumsproblematiken

Att betyg, betygssättning och att en fortlöpande bedömning av elevers lärande har tagit en framträdande plats i lärares arbete är obestridligt. Betyg ges i tidigare årskurser, fler nationella prov genomförs och i fler ämnen. Omdömen ska skrivas ämnesvis från årskurs ett och åtgärdsprogram ska sättas in där så behövs för de elever som är i behov av särskilt stöd. Dokumentation kring det pedagogiska arbetet ska utföras på ett riktigt sätt och kunna visas upp för dem som svarar för kommunal uppföljning och kvalitetsgranskning, samt när kommunen (skolan) inspekteras av Skolinspektionen. Lärare sätter ofta likhetstecken mellan administration och dokumentation, och anser att detta arbete tar tid och tycks vara något som är skilt från det man efterlyser mer av, dvs. tid för undervisningsplanering och reflektion. Intrycket är att detta arbete utförs mer för någon annans skull ("det tar tid", inte ger) än att det är till gagn för det egna arbetet med elever.

Ökad måluppfyllelse innebär att man dels hanterar kraven på dokumentation på ett riktigt sätt och dels att elevers resultat mätt med betyg är tillfredsställande. De förändringar som successivt har införts på skolans område från 2000-talet och framåt, har från statens sida motiverats med att de ska påskynda ett skolarbete som präglas av mål- och resultatstyrning. Som framgår av forskning på området så är detta avhängigt lärares förståelse av innebörder i skolans styrning och inte minst i hur kunskapsbegreppet förstås.

Om tilltron till lärares och skolledares förmåga att hantera sitt skolutvecklingsarbete utifrån lokala betingelser (jfr Carlgren & Marton, 2000) framstod som hög i samband med omstruktureringen på 1990-talet, är tilltron numera något naggad i kanten. I SOU 2007:28 beskrivs implementeringsarbetet inför Lpo/Lpf 94 som undermåligt och att abstraktionsgraden blev alltför hög i läroplanen och i stödmaterialet. I en likvärdig skola behövs därför, enligt utredningen, ett större mått av (statlig) tydlighet och att kriterier (kunskapskrav) anges för vad elever ska kunna. Huruvida tydlighet också transformeras till att bli synlig för de lärare och skolledare som med sina respektive förståelser av kunskapsbildning ska tillse att likvärdighet nås, är en empirisk fråga som får lämnas till forskningen. Sammanfattningsvis kan dock sägas att om skolans frirum tidigare (Lpo/Lpf 94) i det närmaste helt fritt fick möbleras av de lokala aktörerna, så finns där numera ett rikt möblemang som på förhand är givet och utformat av en utifrån kommande inred-

ningsarkitekt. Detta välkomnas sannolikt av en del lärare, medan andra med professionella ambitioner, helst ser att man själv får svara för möbleringen.

## Kursplaner

En kortfattad analys av kursplanernas förändringar och hur dessa påverkar lärares professionella frirumsanvändning från 1990-talet fram till i dag, med svenskämnet som exempel, följer nedan. Anledningen till att vi valt svenskämnet är bl.a. att elever i skolor, enligt Lgr 11, ska kunna ”använda det svenska språket i tal och skrift på ett rikt och nyanserat sätt”. Dessutom är den språkliga kommunikationen av avgörande betydelse för elevers lärande i skolans övriga ämnen. Analysens tyngdpunkt ligger på skillnaderna mellan kursplanerna i Lpo 94 och Lgr 11 och det är dem vi ska försöka utröna. Vi börjar med att ge en beskrivning av innehållet i kursplanen i svenska från Lpo 94, utifrån den revision av den som fastställdes år 2000 (Skolverket, 2000).

### Sambandet mellan värdegrunden och kursplanerna i Lpo 94

I inledningen till grundskolans kursplaner i Lpo 94, efter revisionen, betonas värdegrundens betydelse för skolarbetets gestaltning. Det är regering och riksdag som i föreskrifter anger de grundläggande värdena som ska genomsyra skolverksamheten samt målen och riktlinjerna för den. Till dessa styrdokument läggs kursplaner, som uttrycker kraven som staten ställer på ämnesundervisningen. Kursplanerna är bindande föreskrifter och de ska genomsyras av glädje att skapa och elevers lust att lära. Läroplaners mål och riktlinjerna pekar ut principerna för hur arbetet ska utformas. Att skolans verksamhet delas upp i olika ämnen, ska inte utgöra hinder för samverkan. Det står skrivet att denna samverkan är nödvändig för att möjliggöra en meningsfull och allsidig kunskapsutveckling med anknytning till värdegrund samt mål och riktlinjer (Skolverket, 2000).

I revisionen av kursplanerna för grundskolan framgår med eftertryck att lärare ska reflektera över och analysera kursplanerna utifrån de värdegrunder, som tillsammans utgör skolans värdegrund. Demokrati är exempelvis en sådan värdegrund, och den ska förtydligas genom undervisningen utifrån kursplanerna. Samhällets

medborgare ska i gemenskaper kunna tolka, förankra och ständigt utveckla demokratin. I Lpo 94 sammanlänkas värdegrund och kursplaner (Skolverket, 2000). Under rubriken *Normer och värden* i Mål och riktlinjer, framgår att skolan ska sträva efter att varje elev: ”kan leva sig in i och förstå andra människors situation och utvecklar en vilja att handla också med deras bästa för ögonen”. I kursplanen i svenska matchas denna strävan mot mål att uppnå i slutet av det nionde skolåret. Eleven ska:

- aktivt kunna delta i samtal och diskussioner och sätta sig in i andras tankar samt kunna redovisa ett arbete muntligt, så att innehållet framgår och är begripligt,
- kunna läsa, reflektera över och sätta in i ett sammanhang några skönlitterära verk och författarskap, som har betydelse för människors sätt att leva och tänka.

Ett VG-kriterium för svenskämnet i årskurs 9, som knyter an till normerna och värdena i praktiken, är att eleven argumenterar i diskussioner och grupparbeten för den egna åsikten, ställer frågor som hör till ämnet, lyssnar på andra och granskar sina egna och andras argument (Skolverket, 2000).

### **Lgr 11, den samlade läroplanen**

I Lgr 11 används uttrycket samlad läroplan. Läroplanen ska läsas med samma tonvikt på de tre delarna, som omfattas av:

1. Skolans värdegrund och uppdrag.
2. Övergripande mål och riktlinjer för utbildningen.
3. Kursplaner kompletterade med kunskapskrav.

I förordningar för grundskolan fastställs av regeringen skolans värdegrund och uppdrag, övergripande mål och riktlinjer för utbildningen samt kursplanerna. Grundskolans kunskapskrav i kursplanerna föreskrivs av Skolverket. I den samlade läroplanens tredje del finns kursplaner och kunskapskrav. Kursplanerna innehåller ämnenas syften och centrala innehåll. Kursplanerna inleds med motiven till ämnenas berättigande i skolan. Syftet med och de långsiktiga målen för undervisningen presenteras sedan. Det centrala innehållet anger vad som ska behandlas i undervisningen. Det är

utformat så att det lämnar utrymme för läraren att göra egna fördjupningar eller tillägg. Kunskapskraven anger kunskapsnivån för godtagbara kunskaper och för de olika betygen (Skolverket, 2011).

I Lgr 11 finns ingen beskrivning av kursplanernas roll såsom i Lpo 94. I stället anges i del 2 Övergripande mål och riktlinjer, under rubriken *Kunskaper*, vad skolan ska ansvara för beträffande kunskapsmålen. Dessa mål sammanfattas i en ingress, som handlar om att skolan ska bidra till elevernas harmoniska utveckling. Utforskande, nyfikenhet, och lust att lära är nyckelord. Undervisningen ska vara strukturerad under lärares ledning. Det står vidare att läsa om hur skolan ska ansvara för att eleverna ska inhämta och utveckla kunskaper som är nödvändiga för varje individ och samhällsmedlem. Att lärare ska sträva efter att balansera och integrera kunskaper i sina olika former, betonas särskilt (Skolverket, 2011). Nedan följer i en punktlista ett urval av målen, som skolan ska ansvara för att eleverna efter genomgången grundskola ska kunna, uttryckta i kan-satser:

- kan använda det svenska språket i tal och skrift på ett rikt och nyanserat sätt,
- kan kommunicera på engelska i tal och skrift samt ges möjligheter att kommunicera på något ytterligare främmande språk på ett funktionellt sätt,
- kan använda sig av matematiskt tänkande för vidare studier och i vardagslivet,
- kan använda kunskaper från de naturvetenskapliga, tekniska, samhällsvetenskapliga, humanistiska och estetiska kunskapsområdena för vidare studier, i samhällsliv och vardagsliv,
- kan lösa problem och omsätta idéer i handling på ett kreativt sätt,
- kan lära, utforska och arbeta både självständigt och tillsammans med andra och känna tillit till sin egen förmåga,
- kan använda sig av ett kritiskt tänkande och självständigt formulera ståndpunkter grundade på kunskaper och etiska överväganden,
- har fått kunskaper om och insikt i det svenska, nordiska och västerländska kulturarvet samt fått grundläggande kunskaper om de nordiska språken.

När det gäller riktlinjer för kunskapsuppdragen under samma rubrik, ska alla som arbetar i skolan stödja elever i behov av särskilt stöd och samverka för att göra skolan till en god miljö för utveckling och lärande. För lärare gäller specifikt, att de ska:

- ta hänsyn till varje enskild individs behov, förutsättningar, erfarenheter och tänkande,
- stärka elevernas vilja att lära och elevens tillit till den egna förmågan,
- ge utrymme för elevens förmåga att själv skapa och använda olika uttrycksmedel,
- stimulera, handleda och ge särskilt stöd till elever som har svårigheter,
- samverka med andra lärare i arbetet för att nå utbildningsmålen, och
- organisera och genomföra arbetet så att eleven
  - utvecklas efter sina förutsättningar och samtidigt stimuleras att använda och
  - utveckla hela sin förmåga,
  - upplever att kunskap är meningsfull och att den egna kunskapsutvecklingen
  - går framåt,
  - får stöd i sin språk- och kommunikationsutveckling,
  - successivt får fler och större självständiga uppgifter och ett ökat eget ansvar,
  - får möjligheter till ämnes fördjupning, överblick och sammanhang, och
  - får möjlighet att arbeta ämnesövergripande.

## Demokratiuppdraget i kursplanerna

Kursplanerna ska konkretisera läroplanens mål. Det är den bestämda avsikten med Lpo 94. I Lgr 11 framgår inte detta lika tydligt. Det finns inga direkta skrivningar om att Skolans värdegrund och uppdrag samt Övergripande mål och riktlinjer ska överordnas kursplanerna.

Demokratiuppdraget och elevernas sociala och kulturella utveckling får större betydelse för hur undervisningen utformas i svenskämnet i Lpo 94. I Lgr 11 finns naturligtvis också detta med men det avtecknas inte lika skarpt i kursplanen som tidigare.

## Kursplanen för svenskämnet i Lpo 94, 2000

Den reviderade kursplanen i svenska är inte så olik den närmast föregående. Ämnet har fortfarande ansvaret för att bilda ett stabilt fundament för att främja elevers förmåga att tala, läsa och skriva. Dess betydelse för den personliga identitetens utveckling, för förståelse mellan människor, för tänkande och lärande samt för kulturell delaktighet har dock betonats mera. Bedömningens inriktning har ändrats efter hand, så att en gemensam princip framträder, det vill säga en förmåga att uttrycka sig i olika sammanhang kommer först och sedan förmåga att förstå andra människor och att reflektera med inlevelse (Skolverket, 2000).

Inledningsvis i kursplanen, motiveras ämnets roll i utbildningen och hur ämnet ska bidra till att målen i läroplanen infrias. Detta skrivs fram under rubriken *Ämnets syfte och roll i utbildningen*. Under rubriken *Mål att sträva mot* uttrycks hur undervisningen ska inriktas för att utveckla elevernas kunskaper. Målen ska synliggöra de kunskapskvaliteter, som är centrala för ämnet. Planeringen av undervisningen ska utgå ifrån dessa mål. Nästa rubrik är *Ämnets karaktär och uppbyggnad*. Här beskrivs ämnets särpräglade kännetecken och förslag ges till olika sätt att anlägga perspektiv på undervisningen. Den lägsta nivån på kunskaper, som alla elever ska uppnå fastställs just under rubriken *Mål att uppnå*. Lägstanivån ligger till grund för om en elev ska få betyget Godkänt. De allra flesta eleverna förväntas dock att lära sig mera. Vad alla elever ska lära sig framgår av kursplanen men valet av stoff och arbetsmetoder är upp till lärare och elever att göra. Organisation av arbete, metoder och arbetssätt är också fria att välja för lärare och elever i samråd. De

kunskapskvaliteter som undervisningen ska utveckla utgör ramarna för val av stoff och metoder. Elevernas förutsättningar, erfarenheter, intressen samt behov är utgångspunkterna för lärarens planering av undervisningen, tillsammans med eleverna. En jämkning har skett avseende progression i förhållande till gymnasieskolans kursplaner i svenska. Bindande detaljgivelser och metodiska anvisningar har rensats ut till förmån för ett lokalt frirum. Kursplanen ska på så sätt möjliggöra att undervisningen blir mera konkret och aktuell. Det flerstämmiga klassrummet med möten i kommunikation mellan lärare och elever och mellan elever eftersträvas. Genusperspektivet framträder tydligare efter revisionen. Litteraturen har också fått en mera betydelsefull roll för lärande såsom en källa till kunskap. Medierna likaså och då särskilt färdigheter i att kunna bearbeta information och kritiskt granska den, för att kunna värdera det lättillgängliga mediebruset. Det vidgade textbegreppet kommer också in efter revisionen, som innebär att visuella, auditiva och kinestetiska förmågor kopplas till språk-, kunskaps- och identitetsutvecklingen (Skolverket, 2000).

Mål att sträva mot upptar 14 punkter om utveckling av förmågor och insikter. Dessa ska sedan stämmas av mot mål som eleverna lägst ska ha nått upp till i slutet av det tredje skolåret samt mål som eleverna ska ha uppnått det femte och nionde skolåret. Strävansmål och uppnående-mål för muntlig kommunikation ställs bredvid varandra nedan. Det nionde skolåret utgör exemplet.

| <i>Mål att sträva mot</i>  | <i>Mål att uppnå</i>  |
|--|---|
| - elever utvecklar en språklig säkerhet i tal och skrift   | - att elever ska aktivt kunna delta i samtal och diskussioner och sätta sig in i andras tankar  |
| - elever utvecklar sin förmåga att i dialog med andra uttrycka tankar och känslor som texter med olika syften väcker samt stimuleras till att reflektera och värdera | - att elever ska kunna redovisa ett arbete muntligt så att innehållet framgår och är begripligt |

Kriterierna för betyget Väl godkänt samt kriterierna för betyget Mycket väl godkänt inom ämnesområdet följer.

| <i>Väl godkänt</i>   | <i>Mycket väl godkänt</i>  |
|--|--|
| - eleven arbetar medvetet med sitt språk för att göra det mer uttrycksfullt, korrekt och tydligt i både tal och skrift   | - eleven uttrycker sig säkert, välformulerat och med tydligt sammanhang i tal och skrift |
| - eleven argumenterar i diskussioner och grupparbeten för den egna åsikten, ställer frågor som hör till ämnet, lyssnar på andra och granskar sina egna och andras argument | - eleven är lyhörd för och reflekterar över stilistiska variationer i tal och skrift     |

Kriterierna för Väl godkänt måste vara uppfyllda för Mycket väl godkänt.

### **Kursplanen för svenskämnet i Lgr 11**

Kursplanen i svenska delas in i syfte, centralt innehåll för årskurs 1–3, årskurs 4–6 och årskurs 7–9, samt kunskapskrav. Kunskapskraven anges för godtagbara kunskaper i slutet av årskurs 3, liksom kunskapskrav för betyget E, D, C, B och A i årskurs 6 samt kunskapskrav på motsvarande sätt i slutet av årskurs 9. Syftet med undervisningen berör framför allt språkutveckling och kunskapsutveckling i och om ämnet svenska. Det skrivs fram gentemot olika förmågor som ska stimuleras, exempelvis att kunna uttrycka sig genom olika estetiska uttrycksformer. Sammanfattningsvis ska eleverna ges förutsättningar att utveckla sina förmågor att

- formulera sig och kommunicera i tal och skrift,
- läsa och analysera skönlitteratur och andra texter för olika syften,
- anpassa språket efter olika syften, mottagare och sammanhang,
- urskilja språkliga strukturer och följa språkliga normer, och
- söka information från olika källor och värdera dessa.



Det centrala innehållet för årskurs 1–3, årskurs 4–6 och årskurs 7–9 skrivs fram i punktform under rubrikerna *Läsa och skriva*, *Tala, lyssna och samtala*, *Berättande texter och sakprosatexter*, *Språkbruk* samt *Informationssökning och källkritik*. Progressionen i undervisningen i enlighet med elevernas utveckling innebär att punktlistorna successivt fylls på och/eller att innehållet vid vardera punkten utökas och/eller preciseras. Så här ser progressionen ut från årskurs 4–6 till årskurs 7–9 för det centrala innehållet under rubriken nedan:

#### *Språkbruk (årskurs 4–6)*

- Språkliga strategier för att minnas och lära, till exempel tankekortor och stödord.
- Ord och begrepp som används för att uttrycka känslor, kunskaper och åsikter. Ords och begrepps nyanser och värdeladdning.
- Skillnader i språkanvändning beroende på vem man skriver till och med vilket syfte, till exempel skillnaden mellan att skriva ett personligt sms och att skriva en faktatext.
- Språkbruk i Sverige och Norden. Några varianter av regionala skillnader i talad svenska. Några kännetecknande ord och begrepp i de nordiska språken samt skillnader och likheter mellan dem. Vilka de nationella minoritetsspråken är.

#### *Språkbruk (årskurs 7–9)*

- Språkliga strategier för att minnas och lära genom att identifiera nyckelord och föra anteckningar.
- Ord och begrepp som används för att uttrycka känslor, kunskaper och åsikter. Ords och begrepps nyanser och värdeladdning.
- Nya ord i språket, till exempel lånord.
- Skillnader i språkanvändning beroende på i vilket sammanhang, med vem och med vilket syfte man kommunicerar.

- Språkets betydelse för att utöva inflytande och för den egna identitetsutvecklingen.
- Etiska och moraliska aspekter på språkbruk, yttrandefrihet och integritet i olika medier och sammanhang.
- Språkbruk i Sverige och Norden. Några varianter av regionalt färgat talspråk i Sverige och olika språk i Norden. Några kännetecknande ord och begrepp samt skillnader och likheter mellan de olika språken.
- Språkbruk genom tiderna. De nationella minoritetsspråken i Sverige och deras ställning i samhället.

Så här ser progressionen ut från årskurs 1–3 till årskurs 4–6 för det centrala innehållet under rubriken nedan:

#### *Tala, lyssna och samtala (årskurs 1–3)*

- Att lyssna och återberätta i olika samtalssituationer.
- Muntliga presentationer och muntligt berättande om vardagsnära ämnen för olika mottagare. Bilder och andra hjälpmedel som kan stödja presentationer.
- Berättande i olika kulturer, under olika tider och för skilda syften.

#### *Tala, lyssna och samtala (årskurs 4–6)*

- Att argumentera i olika samtalssituationer och beslutsprocesser.
- Muntliga presentationer och muntligt berättande för olika mottagare, om ämnen hämtade från vardag och skola. Stödord, bilder och digitala medier som hjälpmedel för att planera och genomföra en muntlig presentation. Hur gester och kroppsspråk kan påverka en presentation.

Kunskapskrav för godtagbara kunskaper ställs i slutet av årskurs 3 och likaså i slutet av årskurs 6 och 9 för de olika betygsstegen (Skolverket, 2011). Nedan redovisas kunskapskrav för godtagbara kunskaper under rubriken **Tala, lyssna och samtala** i slutet av årskurs 3 och i årskurs 6 för betyget E. Här nöjer vi oss med endast

ett exempel på hur ett centralt innehåll möts av kunskapskrav. Se ovan och gör en jämförelse mellan innehåll och krav.

### *Årskurs 3*

Eleven kan samtala om elevnära frågor och ämnen genom att ställa frågor, ge kommentarer och framföra egna åsikter. När eleven berättar om vardagliga händelser beskriver eleven dem så att innehållet tydligt framgår. Dessutom kan eleven ge och ta enkla muntliga instruktioner.

### *Årskurs 6*

Eleven kan samtala om bekanta ämnen genom att ställa frågor och framföra egna åsikter på ett sätt som till viss del upprätthåller samtalet. Dessutom kan eleven förbereda och genomföra enkla muntliga redogörelser med i huvudsak fungerande inledning, innehåll och avslutning och viss anpassning till syfte och mottagare.

## **Kunskapsuppdraget i kursplanerna**

I Lgr 11 är det centrala innehållet i svenskämnet framskrivet mera detaljerat med anvisningar om vilka moment som ska behandlas i olika årskurser. Under rubriken *Ämnets karaktär och uppbyggnad* i Lpo 94, står skrivet att svenskämnet inte kan indelas i moment, som ska tas upp var för sig i kronologisk ordning. Kunskapsuttryck såsom kreativitet och skaparglädje främjas i stället särskilt, liksom betydelsen av fantasins krafter för kunskapsutvecklingen.

Det omhuldade vidgade textbegreppet i föregående kursplan i svenska har ersatts med ”texter som kombinationer av ord, bild och ljud” i det centrala innehållet i Lgr 11:s kursplan för svenskämnet. Kunskapsuppdraget väger tungt i kursplanen och kunskapskraven som ska möta det centrala innehållet är uttryckta med omfattande formuleringar samt preciseringar. Uppnåendemålen i Lpo 94 är förhållandevis kortfattade gentemot strävansmålen. De övergripande målen och riktlinjerna är däremot inte nämnvärt förändrade i Lgr 11 vid en jämförelse med Lpo 94. Den stora förändringen är alltså de nya kursplanerna, som är kompletterade med kunskapskrav.

Mål att sträva mot och mål att uppnå i Lpo 94 har i Lgr 11 ersatts med nationella kunskapskrav för årskurserna 3, 6 och 9. Problematiken med lärarnas tolkningar av målen, där uppnåendemaålen för många lärare uppfattades som grundkurs och strävansmålen som överkurs, är bakgrunden till dessa förändringar. Skolverket (2005) ger besked om behovet av nya kursplaner som är tydligare, begripligare och mera konkretiserade. Dessa skulle öka förutsättningarna för likvärdigare bedömning och rättvisare betygsättning.

### Lärares professionalism

Kursplanerna i Lpo 94 gav stor frihet åt lärare och elever att välja innehåll och arbetssätt i förhållande till målen men Davidsson gör den bedömningen i utredningen *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan* (2007) att kursplanerna i allmänhet inte fick den styreffekt som staten förväntat, vilket även inverkade på undervisningens likvärdighet. Han antyder att lärarnas mottagarförmåga och tiden för att sätta sig in i de nya styrdokumenterna inte räckte till. Dessutom pekar han på möjligheten att läroplanen och dess kursplaners begränsade framgång kan ha en förklaring i, som han uttrycker det: ”professionens starka konserverande kraft, dvs. att berörda parter kan ha varit ’reformförstörare.’” (a.a. s. 183). Orsakerna till att målbeskrivningen generellt sett i Lpo 94 inte fungerade var, enligt Davidsson, att lärarna inte begripit sig på den och att de kanske inte heller getts chansen till att förstå den. Skrivningarna i efterföljande läro- och kursplaner måste vara tydligare och ansvarsutkrävandet visavi de professionella bör skärpas. En följd av detta torde vara att lärares yrkesautonomi kommer att begränsas och frirummet krympa.

### Sammanfattning

Skillnaderna mellan Lgr 11 och Lpo 94 framstår som tydligast i kursplanerna. Den samlade läroplanens inledande två delar om Skolans värdegrund och uppdrag och om Övergripande mål och riktlinjer skiljer sig inte nämnvärt från motsvarande skrivningar i Lpo 94. Det är i kursplanerna skillnaderna finns. Värdegrundens inverkan på vardagsarbetet i skolor via de reviderade kursplanerna

från den 2 mars 2000 i Lpo 94 är mycket stor. Tydliga samband finns mellan kursplaneskrivningarna och de övergripande läroplansmålen, vilka på så vis konkretiseras i kursplanerna. Demokratiuppdraget lyfts särskilt fram i kursplanerna.

I Lgr 11 läggs mer tonvikt på kunskapsuppdraget. Kursplanernas centrala innehåll och kunskapskraven inriktar ämnena, genom en fastare och mera utförligt beskriven ämnesstruktur, mot lärares kunskapsförmedling. Det frirum som de reviderade kursplanerna i Lpo 94 medgav inskränks följaktligen av detta. De nationella proven har också stor inverkan på undervisningsplaneringen i ämnena. Sammanfattningsvis kan vi göra den bedömningen att i Lgr 11 är det övergripande syftet med skolan, att göra människorna mera nyttiga; i Lpo 94 var det, att göra människorna mera mänskliga. Det ena behöver förstås inte utesluta det andra.

### Avslutande kommentarer

Som framgick i kapitel 1 bygger frirumsteorin på att inom de ramar som anges av mål, lagar och förordningar finns ett handlingsutrymme för skolans professionella att upptäcka och använda. Angående lärares möjligheter att inom frirummets gränser tillämpa sin professionella autonomi på de ovan behandlade områdena, *specialpedagogik, elevinflytande, betyg och bedömning* samt *kursplaner*, framgår att det fortfarande ges utrymme för professionella överväganden och autonoma handlingsmönster. Däremot torde betoningen på kunskapsuppdraget medföra att kursplanerna (den tredje delen av Lgr11) tonar fram som den viktigaste angelägenheten för lärarna på bekostnad av såväl skolans värdegrund och uppdrag samt övergripande mål och riktlinjer (de två övriga delarna i den samlade läroplanen). Detta gäller såväl för arbetet med elever i behov av särskilt stöd, som vad avser elevinflytande. I den samlade läroplanens tredje del styrs lärandet av kursplanernas centrala innehåll samt kunskapskraven för betygsnivåerna vilket gör att fokus riktas mot elevers prestationer i förhållande till betygen och bedömningarna. I och med att flera nationella prov tillförts minskar möjligheterna till den formativa bedömningen av elevernas utveckling och den summativa bedömningen blir alltmer dominerande i skolor.

Vi menar att lärare och skolledare framträder alltmer tydligt i Lgr 11 som de viktiga subjekten. Eleven förflyttas till objektpositionen i skolgrammatikens satslära där läraren är subjektet som

undervisar (predikatet) om kunskapsinnehållet (akusativobjektet) till eleven (dativobjekt). Skolans formativa processer och det intresse som tidigare funnits för elevers egna bidrag till kunskapsbildningen får en mer undanskymd plats.

# 10 Skolans professionella aktörsberedskaper

## Inledning

Skolans kommunalisering ställer krav på skolpersonalens operativa yrkesutövande. I detta avslutande kapitel ska vi bl.a. diskutera konsekvenser för rektorer och lärares professionalism som kan skönjas i förlängningen av skolans olika institutionella förändringar under senare år. Utgångspunkten är de resonemang om frirum och professionell frirumsanvändning som tidigare förts i rapporten. Vi har utgått från att det professionella frirummet under efterkrigstiden fram till 1990-talets början vilade på att skolans styrsystem dominerades av centraliserad regelstyrning. Vidare har vi argumenterat för att skolans kommunalisering och avreglering i början av 1990-talet öppnade för ett professionellt frirum som administrativt byggde på målstyrning. Vad gäller 2000-talets skolinstitution vilar den på centraliserad resultatstyrning som bärande styrsystem. Var och en av de institutionella strukturerna öppnar för olika frirum som ställer varierande krav på skolans professionella personal i allmänhet och på rektorer och lärare i synnerhet. Det är alltså innehållet i dessa krav som uppmärksammas i detta kapitel.

Kort sagt handlar kapitlet om arten av professionellt yrkesutövande som ligger i förlängningen av olika skolinstitutionella strukturer. Men vad menas då med professionalism i detta sammanhang? Vi utvecklar detta nedan, men redan här kan sägas att professionalism förutsätter att yrkesutövare har möjligheter att åtminstone i någon grad agera autonomt inom gällande ramar, eller annorlunda uttryckt att använda det tillgängliga frirummet för egna och självständiga yrkeshandlingar. För att tränga in i denna problematik krävs ett resonemang om vilka professionella krav som de över tid föränderliga skolinstitutionella spelplanerna skjuter framför sig. Men det krävs också att vi behandlar frågan hur professionella

aktörer *de facto* har använt sig av de olika frirum som faller ut ur skolans kommunalisering och detta resonemang har vi varit inne på i rapportens tre mer empiriskt inriktade kapitel.

## Begreppet aktörsberedskap

Begreppet *aktörsberedskap* är centralt i sammanhanget. Det myntades i projektet SIAu (Utvärdering/uppföljning av SIA-reformen och Lgr 80) som genomfördes under 1980-talet (slutrapporter: Odin & Åhs, 1985; Berg & Wallin, 1986). I projektet studerades innehållsliga relationer mellan reformen om skolans inre arbete (SIA, se kapitel 2), dess genomförande och de professionella skolmiljöer där SIA-reformen avsågs att bli förverkligad. Vi betraktade med andra ord reformverksamhet som en process som krävde studier av reformintentionerna och dess bakgrund, av förekommande formella och reella implementeringsprocesser samt av de mottagande miljöer som hade att omsätta SIA-reformens intentioner i vardagsarbete.

Utbildningsreformer uttrycker officiella statliga avsikter med skolans verksamhet som i Lindblads (1980) begrepp kan vara antingen dynamiskt konservativa eller reformistiska till sin karaktär. Med det förstnämnda avses ungefär gränsbevarande, dvs. att reformintentionerna inte skjuter in sig på att förändra rådande maktstrukturer, utan utgör snarare försök att åstadkomma innovationer inom de rådande strukturerna (jfr Wallin, 1987). En reformistisk reform är gränsöverskridande såtillvida att den åtminstone i någon utsträckning förändrar rådande maktstrukturer. Det är således endast en reform av gränsöverskridande slag som har förutsättningar att i en mer substantiell mening påverka existerande relationer mellan stat och samhälle, och därmed öppna för förändringar av de värdebaser som skolan som institution vilar på.

Forskningsprojektet SIAu ägnades bl.a. åt grundfrågan huruvida SIA-reformens intentioner var att betrakta som gränsbevarande eller gränsöverskridande. På empiriska grundvalar bedömde vi att SIA:s intentioner hade drag av båda, och därmed var mer mångtydiga än entydiga till sin art och karaktär. Den vidare slutsatsen av detta var att det mångtydiga innehållet i denna reform öppnade för skolverksamheter som såväl präglades av att vardagsarbetet löpte vidare i enlighet med sina sedan tidigare väl beprövade rutiner (gränsbevarande), som prövade på frirumsutvidgande skolutveck-



ling (gränsöverskridande). I nästa led ledde detta resonemang oss över till frågan om och i så fall hur en utbildningsreform med mångtydiga intentioner kan implementeras, dvs. omsättas i praktiken. Här kommer begreppsparet centralisering–decentralisering in i bilden som två i förhållande till varandra relativa strategier för reformimplementering. I nämnda slutrapport argumenterade vi för att decentralisering kan ses som en strategi som öppnar för implementering av just dubbelbottnade reformintentioner. Vad som inträffar, när decentralisering nyttjas för implementering av oklart uttryckta reformintentioner, är nämligen att mångtydigheten överförs till reformens mottagare. Staten överlämnar med andra ord åt mer perifera intressegrupper att hantera de spänningar som är inbyggda i de mångtydiga reformintentionerna.

Hur en reform tas emot och hanteras av mottagarna är avhängigt *de aktörsberedskaper* som utmärker dessa grupper. Med aktörsberedskap avses kunskaper, färdigheter, förhållningssätt, närvaro eller frånvaro av intressegemenskap med reformintentionerna bland reformmottagarna. Aktörsberedskap kan också vara en fråga om arten och graden av mottaglighet i de organisatoriska strukturer där reformintentionerna av beslutsfattarna är tänkta att omsättas i handlingar.

SIAU-forskningen utmynnade bl.a. i slutsatsen att det fordras en samstämmighet mellan reformintentioner och aktörsberedskap för att reformer ska ha möjligheter att få reellt genomslag i skolans praktik. Detta innebär, att den reformmottagande skolorganisationens lärare, skolledare m.fl. åtminstone inte motsätter sig de värdebaser som reformen i grunden vilar på. Således kan sägas, att en premis för ett i förhållande till reformintentionerna framgångsrikt förändringsarbete i den reformmottagande miljön, är att åtminstone en viss grundläggande intressegemenskap föreligger mellan reformintentioner och förekommande aktörsberedskaper (jfr Brunson & Olsen, 1990).

Hur kan vi då närma oss begreppet aktörsberedskap och koppla det till den problematik som behandlats i denna rapport? Vi nämnde ovan att frånvaro alternativt närvaro av aktörsberedskap i förhållande till givna reformintentioner kan finnas såväl inom som mellan de professionella yrkesgrupper som dominerar den miljö där implementeringen av den aktuella reformen förväntas äga rum. Men aktörsberedskap kan även ha med förekommande organisatoriska strukturer i mottagarleden att göra. Nedan ska vi med referens till ett arbete av Larsson & Löwstedt (2010) ta upp ett resonemang som knyter an till denna problematik, och vi återkommer därefter

med ett fördjupat resonemang om professionell aktörsberedskap i förhållande till gårdagens och dagens skolinstitutionella strukturer.

### Skolorgisationers kollektiva identitet

Larsson & Löwstedt (2010) behandlar ett antal statligt sanktionerade nationella förändringsprojekt som under senare decennier har implementerats för att i olika avseenden utveckla den svenska skolan som institution. Projekten behandlas kortfattat nedan under följande rubriker:

- Organisatorisk förändring
- Nätverk
- IT
- Lokal skolutveckling
- Skolledarutveckling
- Fortbildning och kompetensutveckling.

*Organisatorisk förändring* bygger på antagandet att en förändring av den formella organisationen får återverkningar i verksamheten som helhet. Under 1990-talet och 2000-talets första år genomfördes i olika sammanhang projekt som byggde på tanken att s.k. platta – icke hierarkiska – organisationer i sig var en lösning på bl.a. skolans problem. *Nätverk* kan sägas vara en form av platta organisationer som också förknippas med mindre, tillfälliga och informella sammanlutningar. I praktiken kan emellertid nätverk vara högst formaliserade, arrangerade och mer eller mindre varaktiga. I skolans värld har ett antal projekt genomförts där nätverksbyggande stått i centrum som strategi t.ex. för att bygga skolmiljöer präglade av arbetslagsarbete. Tesen att IT inte bara har att göra med skolors datorisering, utan även gynnar skolors interna utveckling i sin helhet är en utbredd föreställning som i detta land har prövats under flera årtionden. Det s.k. ITiS-projektet är ett exempel på en omfattande statlig satsning av detta slag. *Lokal skolutveckling* av den typ som beskrivs i Berg & Scherp (2003) är satsningar som tidigare behandlats i denna rapport (se kapitel 2). De vilar vanligtvis på premissen att skolutveckling är en process som grundas på en enskild skolas egna behov eller problem.

Skolutveckling via *skolledarutbildning* är en strategi som i nationell omfattning förekommit i Sverige sedan i mitten på 1970-talet. Det nationella programmet *Rektorsutbildningen* avlöste *Skolledarutbildningen* i slutet på 1980-talet, och i dagsläget har det förstnämnda programmet följts av det akademiskt orienterade *Rektorsprogrammet*. Slutligen har också ett stort antal former och varianter av individuell *fortbildning och kompetensutveckling* förekommit som inslag i olika former av skolutvecklingsåtgärder.

Larsson & Löwstedt menar att ingen av dessa i pekuniära termer omfattande projekt har satt några mer påtagliga spår i skolors vardagsarbete. Detta utesluter självfallet inte att det inom enskilda skolor kan finnas avtryck av något eller några av dessa projekt. Men om vi granskar skolväsendet – skolan som institution – finns knappast enligt Larsson & Löwstedt en rimlig proportion mellan insats och utfall. För att göra en lång historia kort hävdar Larsson och Löwstedt att detta beror på att strategierna bygger på att de mottagarmiljöer där projekten är tänkta att omsättas i professionella handlingar av olika slag och inte är att betrakta som reella organisationer:

Det finns en ... inkompatibilitet mellan merparten av strategierna för skolutveckling och skolan som organisation, vilket kan förklara bristande genomslag i praktiken. För att få genomslag i praktiken förutsätts att strategierna tas emot i en skola med utvecklad organisation ... Skolans organisation och lärares arbete baseras fortfarande till stora delar på tradition och beprövad erfarenhet ... Genomgående är kollektiva aspekter en nyckelfaktor såsom förmågan till organisatoriskt lärande och skapande av en *kollektiv identitet*. (s. 196–197, kurs. gjord här)

Begreppet kollektiv identitet framstår alltså som en nödvändig beståndsdel i en organisation värd namnet. Larssons & Löwstedts slutsats är att skolorganisationers kollektiva identitet måste stärkas för att förändringar som svarar mot projektens intentioner ska falla i god jord i mottagarmiljöerna. I detta sammanhang pekar forskarna på skolledarnas avgörande betydelse som byggare av kollektiv organisationsidentitet. Organisationsbyggande förutsätter ett chef- och ledarskap inriktat på att utveckla en aktörsberedskap inom skolan som – med Larssons & Löwstedts begrepp – präglas av ett organisatoriskt lärande.<sup>1</sup> Ett, med Larssons & Löwstedts begrepp, *organisatoriskt ledarskap* sätter alltså skolans kollektiva identitet i centrum,

---

<sup>1</sup> Larsson & Löwstedt skiljer mellan organisatoriskt lärande och lärande organisation.

och denna fråga blir därmed att betrakta som en nyckelaspekt i det professionella skolledarskapet.

### Kollektiv identitet och skolors kulturer

Arten och graden av kollektiv identitet inom en skola avspeglar de organisationskulturer som informellt styr och påverkar skolors vardagsarbete. Trots att organisationskulturer i bemärkelsen *skolkulturer* (Berg, 2001) är abstrakta och svårfångade fenomen är de ständigt närvarande i alla delar av skolors vardagsarbete. Scheman, tjänstefördelningar, skolkataloger och arbetsplaner är administrativa dokument som inrymmer väsentliga skolkulturella aspekter. Vidare finns skolkulturer närvarande i undervisningen, elevers inbördes relationer, lärares samtal i personalrummet, föräldramöten, konferenser av alla slag etc. Skolkulturer kan liknas vid *informella regelsystem* som informellt styr skolors vardagsarbete, och därmed utgör en räkka kritiska faktorer som är nödvändiga att väga in och hantera i lokala skolutvecklingsarbeten.

Skolkulturer kan variera inom en skola och mellan olika skolor och bottnar i skolans historiska traditioner. Förskolan har sin historia i barnomsorgen (och ytterst barnträdgården) där samarbetsinriktade arbetsätt och arbetsformer har varit och är näst intill självklara. Låg- och mellanstadiet har rötter i folkskolans traditioner, medan högstadiet och gymnasieskolan historiskt sett bottnar i mer urvalsinriktade skolformer. Yrkesinriktad utbildning vilar många gånger på yrkestraditioner snarare än på kulturer som frambringats av utbildningen i sig. Till detta kommer den icke undervisande skolpersonalens yrkesbakgrunder och den påverkan som närmiljö har på den enskilda skolans kulturer.

Trots att skolor har flera parallella och mer eller mindre samordnade kulturer, finns ofta en som har ett mer dominerande inflytande över vardagsarbetets innehåll och form än andra. Företrädarna för den dominerande kulturen, de s.k. *kodbärarna* (Arfwedson & Lundman, 1984) är ofta informella ledare och inte sällan enskilda skolors reella makthavare. Skolkulturer består alltså av ett sammelsurium av sociala fenomen vilket medför att de är svåra att tackla och förstå sig på. En värdering och analys av en skolas kulturer kan leda fram till slutsatsen att kulturerna är öppna, generösa och bidrar till en god psykosocial arbetsmiljö. Men slutsatsen kan också bli att de är inskränkta, intoleranta och utgör skolans "jantelag" med den

oskrivna uppmaningen att *gör inget annat än det du alltid gjort*. Analysen kan också resultera i att kulturerna har inslag av såväl jantelag som mångfald.

Att analysera innehållet i en skolas kulturer är en grannliga uppgift och att finna en metod som fångar in skolkulturer i alla dess delar är knappast möjligt. Däremot är det fullt möjligt att metodiskt genomföra kulturanalyser som ger *tillräckligt* underlag för att peka ut lämplig färdriktning för skolans fortsatta utveckling. För exempel på hur skolor kan kulturanalyseras hänvisas till Berg (2001, 2011) och Sträng (2011).

## Professionell aktörsberedskap

Larssons & Löwstedts analyser och vad som ovan anförts om skolors kulturer leder fram till att vi kan lyfta fram organisationsbyggande som något av en grundbult i en professionell skolledaridentitet. Men vilka förutsättningar existerar reellt sett för att ett sådant skolledarskap ska kunna fungera operativt i skolors vardagsarbete? Är det t.ex. möjligt att det organisationsbyggande skolledarskapet kan vinna legitimitet inom lärarkåren som den i skolan dominerande personalgruppen? Dessa frågeställningar leder oss in på aktörsberedskap betraktat i såväl ett lärar- som skolledarprofessionellt perspektiv, och nedan ska vi närmare utveckla detta i förhållande till de resonemang om skolinstitutionella strukturer som genomsyrat tidigare resonemang i denna rapport.

## Omvärldssanktion, kunskapsbas, kåranda och autonomi

För att kunna diskutera rektorers och lärares professionella aktörsberedskaper krävs lämpliga begrepp och inom professionsteorin har en arsenal av dylika begrepp och begreppsapparater utvecklats. Nedan följer en kort genomgång av följande allmänt vedertagna professionsbegrepp:

- Sanktion från omvärlden
- Kunskapsbas
- Autonomi
- Kåranda.

Dessa professionsattribut är inte fullt ut jämförbara med varandra eftersom arten och graden av *omvärldssanktion* är att betrakta som en förutsättning för de övriga. En professions kunskapsbas, autonomi och kåranda, bygger nämligen på att omvärlden sanktionerar yrkesutövandet genom t.ex. lagstiftning, krav på utbildning, utfärdande av yrkeslegitimation och/eller ingångna avtal. Omvärldssanktionen säger alltså något väsentligt om innehållet i det arbete som stat och samhälle förväntar sig att de professionella ska ägna sig åt.

Övriga professionsattribut är alltså underordnade omvärldssanktionen. För att en profession över huvud taget ska uppstå och överleva krävs att den vilar på en *kunskapsbas* som är erkänd av den omvärld där yrkesutövandet äger rum. *Kåranda* handlar om att det inom en professionell yrkesgrupp existerar vedertagna yrkesnormer som utgör starka incitament för yrkesutövandet och yrkesbeteendet. Ett ytterligare uttryck för professionens omvärldssanktion är som berördes inledningsvis den *autonomi* för egna handlingar som omvärlden tillerkänner utövarna av yrket, och det är i synnerhet här som det institutionella frirummet kommer in i bilden.

### Rektorsers professionella aktörsberedskap

De resonemang om introducerades i kapitel 1 om skolinstitutionella spelplaner och vilka frirum respektive spelplan öppnar för, faller inom ramen för vad som ovan fångades in med begreppet omvärldssanktion. Vår tes är att varje spelplan grundas på sina regler och normer vilka i sin tur ställer krav på inriktningen av och innehållet i de professionellas yrkesutövande. På dessa premisser övergår vi nu till att diskutera rektorskap i förhållande till skolans olika institutionella strukturer.

Det finns alltså en innehållslig relation mellan olika skolinstitutionella frirum och rektorskap. Kopplingen är inte en fråga om orsaksrelationer, utan handlar snarare om vilka kravprofiler på rektorer och andra skolledare respektive institutionell struktur öppnar för. Här ska vi försöka fånga och ringa in vad dessa profiler innebär.

## Förväntat men inte faktiskt skolledarskap

För att undvika missförstånd bör upprepas att den konsekvensanalys som här redovisas inte avser vilket faktiskt skolledarskap som utövas i landets 6 000 skolororganisationer; detta är en empirisk fråga som flera informanter som kommit till tals i rapportens empiriska delar har berört. Det handlar snarare om att belysa de för rektorskapet professionella konsekvenserna av olika skolinstitutionella strukturer: med detta sagt kommer vi in på spännvidden i rektorers professionella yrkesutövande. I det följande kommer de olika professionella rektorsroller som faller ut ur respektive struktur att, i enlighet med de analyser som redovisas i Berg (2011), uttryckas med begreppen *förste handläggare*, *verksamhetsansvarig* och *resultat- och verksamhetsansvarig*.

Först bör nämnas att det råder olika uppfattningar om rektorer som yrkesgrupp är att betrakta som egen profession (se referaten av intervjuerna med ledande partsrepresentanterna i kapitel 8). Ett problem med att betrakta rektorer som en egen yrkeskår är att skolans ledare traditionellt ser på sig själva, och uppfattas av sina lärarmedarbetare, som *primus inter pares* (den främste bland likar). Med detta avses att rektorer av hävd rekryteras ur lärarkåren, och att lärare därmed betraktar rektorer som kollegor som förväntas uppträda med utgångspunkt från de lojaliteter som binder samman lärarprofessionen. För lärare är det således inte självklart att tillskriva rektorer status som en egen yrkesgrupp. Om vi trots detta väljer att i *analytisk* mening betrakta rektorskap som en självständig profession, kan vi med fördel belysa rektorers yrkesutövande med utgångspunkt från de professionsattribut som togs upp ovan; omvärldssanktion, kunskapsbas, autonomi och kåranda. I det följande ska vi utveckla detta närmare.

## Kopplingar mellan skolinstitution och skolledarskap

Som behandlats i kapitel 1 var den skola som existerade i detta land under efterkrigstiden fram till 1990-talets början i allt väsentligt upphängd på principen om likvärdighet som enhetlighet. Denna institutionella struktur öppnade för en omvärldssanktion visavi rektorer som i huvudsak var upphängd på regelstyrning, dvs. på statliga anvisningar och direktiv. En sanktion av detta slag baddade för ett rektorskap som kan uttryckas som *förste handläggare*, och

som enkelt uttryckt gick ut på att rektor av sin statliga uppdragsgivare förväntades att lojalt förvalta skolorganisationen i förhållande till det rådande regelsystemet. Det regelverk som då rådde var nära kopplat till statsbidragssystemet som styrde väsentliga delar av den lokala skoladministrationen som klasstorlek, timplaner och lärares undervisningsskyldighet. Den kåranda/yrkeskod som svarar mot denna inriktning av rektorskap kan uttryckas med begreppet *osynligt kontrakt* (Berg, 1990) vars innehåll kan sammanfattas i orden *kontroll över administrationen, undervisningen åt lärarna*. Innebörden av detta är att rektorers autonomi avgränsas till områden som har att göra med skolans administrativa apparat (schemaläggning, tjänstefördelning, ekonomi etc.), men inte direkt med hur lärarna operativt hanterar undervisningen. Det sistnämnda framstår som lärares traditionella frirum för självständiga handlingar; lärare agerar autonomt inom klassrummet, men utanför är man bundna (= frånvaro av autonomi) till det regelsystem som rektor som förste handläggare har att bevaka. Kunskapsbasen som står i överensstämmelse med ett rektorskap som förste handläggare handlar enkelt uttryckt om kunskaper i skoljuridik, offentlig förvaltning, administrationstekniker etc.

Under 1980-talet ökade det kommunala inflytandet över skolors vardagsarbete. Statsbidragssystemets utformning i kombination med läroplaner, kursplaner och väl etablerade lärarkulturer öppnade emellertid för att det kommunala inflytandet endast i begränsad utsträckning nådde in i klassrumsarbetet. 1990-talets kommunaliserade decentraliserade och målstyrda skolinstitution utgjorde grogrund för en förändrad omvärldssanktion. Här byggde målstyrningens frirum i väsentliga delar på att skolor och skollädaingar förväntades att fatta egna och självständiga beslut om vardagsarbetets innehåll och arbetsformer. Förväntningar på rektorskapet som låg i linje med denna struktur blev därmed inte avgränsade till att enbart omfatta administration och förvaltning, utan rektorers yrkesutövande förväntades att sträcka sig över skolors vardagsarbete i alla dess aspekter. Det *verksamhetsansvariga rektorskapet* som låg i förlängningen av denna institutionella struktur öppnade för en kåranda och en autonomi som gav rektorerna relativt öppna mandat att tillsammans med sina medarbetare avgöra hur man vill använda det tillgängliga målstyrda frirummet för att främja elevers lärande. Det verksamhetsansvariga skollädaarskapet låg skollädaarologiskt i förlängningen av den statliga decentraliseringslinjen som byggde på att de professionella tillskrevs huvudansvaret för skolans



utveckling. Den främsta regelförändringen som var tänkt att bana väg för detta var att statsbidraget gjordes om till ett kommunalt sektorsbidrag, varvid statsbidragets tidigare direktstyrande kopplingar till skolans arbetsorganisation försvann. Vidare fästes stora förhoppningar vid att de obligatoriska kommunala skol- och arbetsplanerna skulle öppna för lokala initiativ och aktiviteter. Kunskapsbasen som svarar mot dessa krav utesluter inte rektorers behov av skoladministrativa kunskaper, men framför allt uppmärksammas rektorers behov av kunskaper som har att göra med skolans uppdrag, närmiljöfaktorer, intern skolutveckling, utvärdering, ledarskap m.m.

Sammantaget förväntas en verksamhetsansvarig rektor i första hand agera som *ledare* och i andra hand som *chef*. Här avses ledare med förmåga att uppmuntra och stimulera medarbetarna att i vardagsarbetet ta till vara på det tillgängliga frirummet, och chef i bemärkelsen att formellt ansvara för att skolan inte överskrider de relativt öppna yttre gränser som omger frirummets yttre gränser.

Den dagsaktuella centraliserade och resultatstyrda skolinstitutionen står för ett frirum som sanktionerar ett kombinerat *resultat- och verksamhetsansvarigt* rektorskap. Resultatansvaret är föranlett av att utvärdering, uppföljning, kvalitetsgranskningar och kvalitetsredovisningar, skolinspektion, nationella prov, individuella utvecklingsplaner med mera (dvs. av vad Segerholm, 2009b, benämner som QAE-aktiviteter) obönhörligen hamnar på rektors bord. Verksamhetsansvaret har att göra med att rektor har att framstå som banerförare för att samla skolans mänskliga och materiella resurser för att bedriva en verksamhet som svarar mot skollagens juridik och läroplaners målsättningar.

De yrkesnormer och den autonomi som faller ut av detta kombinerade resultat- och verksamhetsansvar har att göra med att använda det (i jämförelse med den målstyrda och decentraliserade skolinstitutionens reducerade) frirum som faller ut ur den resultatstyrda institutionella strukturen. Kunskapsbasens tonvikt kommer mot denna bakgrund att riktas mot områdena skoljuridik, ekonomi, kvalitet och uppföljningssystem, skolans uppdrag och i någon omfattning även skolutveckling som vanligtvis uttrycks som systematiskt kvalitetsarbete.

### Lärares professionella aktörsberedskap

Det frirum som faller ut ur de institutionella spelplaner som ovan tagits upp påverkar självfallet inte enbart förväntningarna på rektors och andra skolledares arbete, utan öppnar även för varierade förväntningar på lärare som yrkesgrupp. Spännvidden i lärares yrkesutövande kan med Hoyle (1980) förstås inom en spännvidd som kan uttryckas med begreppen *avgränsad* respektive *utvidgad lärarprofessionalism*.

Den avgränsade lärarprofessionalismen är förenlig med (men därmed inte sagt orsakad av) en institutionell spelplan upphängd på centraliserad regelstyrning, dvs. det bärande institutionella styrsystemet av skolan fram till 1980-talets slut. 1990-talets målstyrda och decentraliserade skolinstitution innebar formellt sett ett utvidgat frirum för professionellt inflytande över skolors vardagsarbeten, och detta utgjorde en grogrund för en lärarprofessionalism av det mer utvidgade slaget. Frågan är då vilka lärarroller som svarar mot den dagsaktuella strukturen. Vi återkommer till detta nedan, men låt oss först i en mer generell bemärkelse titta närmare på lärare som yrkesgrupp i ljuset av de tidigare nämnda allmänna professionsbegreppen.

### Lärares kåranda, autonomi och kunskapsbas

Med referens till Lortie (1974) kan lärares traditionella *kåranda* (ethos) uttryckas med orden *individualism*, *nuorientering* och *kon-servatism*. Lärarprofessionalismens legitima kunskapsgrund rör sig av hävd kring en klassrums- och undervisningsorienterad kunskapsbas. Konkret innebär detta att områden som ämneskunskap, metodik, ämnesmetodik och didaktik etc. sätts i förgrunden. Följande citat ger en bild av en traditionell lärarroll som är grundad på premisser av detta slag:

... lärarens professionella auktoritet hade i ämnesexperten sin viktigaste bas. /.../ Dessa lärare såg som sin uppgift att göra eleverna delaktiga i sina ämneskunskaper, och kraven på eleverna kunde därför vara hårda ... Ämnesexperten var således den helt dominerande konceptionen av den professionelle läraren ... (Johansson, 2000, s. 317)

För att studera om och i så fall hur en traditionell lärarkåranda som kommer till uttryck i citatet också i dagsläget är den förhärskande inom enskilda skolor, är det nödvändigt att anlägga en begreppslik

motbild till Lorties tre begrepp. Som utvecklats i andra sammanhang (Berg, 2003) uttrycker orden *framförhållning*, *samarbete* och *flexibilitet* relevanta motbegrepp. En lärarroll som vilar på en käranda av detta slag kan utläsas av följande passage i en officiell utredning i början av 1990-talet:

Övergången till målstyrning, decentralisering och avreglering av den svenska skolan innebär att förutsättningarna ökar för att lärarna och andra anställda i skolan skall kunna utnyttja, utveckla och fördjupa sitt kunnande. Personalen ... får ett allt större självständigt ansvar för verksamheten ... Detta medför en ny lärarroll och behov av vidgad kompetens; djupa kunskaper om och i undervisningsämnen är en självklar utgångspunkt ... Läraren behöver dessutom social förmåga ... Läraren behöver känna till skolan som system och hur beslut fattas. Vidare skall läraren initiera och delta i utvecklingsarbete och känna till och kunna använda utvärderingsmetoder och ny teknik. (Prop. 1992/93:250, s. 77)

Professionsattributet *autonomi* kan appliceras på lärare som yrkesgrupp i åtminstone två bemärkelser. Vi har den form av autonomi som den enskilda läraren av tradition har i själva undervisningssituationen och som går ut på att lärare har stor självständighet t.ex. i fråga om att välja läromedel, arbetssätt och arbetsformer. Denna *individuella* autonomi uppmärksammar läraren som en i undervisningssituationen verksam professionell aktör. Vi har även den *kollektiva* autonomi (Berg, 1981) som vilar på en omvärlds-sanktion som öppnar för att lärares arbete utgörs av aktiviteter som har att göra med *såväl* traditionell klassrumsundervisning som aktiviteter som äger rum utanför det egentliga klassrumsarbetet, men fortfarande inom ramen för en skolas samlade vardagsarbete.

### Från dåtid till nutid

Vilka professionella lärarroller är det då som den dagsaktuella centraliserade och resultatstyrda institutionella spelplanen skjuter framför sig? Är begreppen avgränsad och utvidgad lärarprofessionalism relevanta i 2000-talets skolinstitutionella landskap?

Allmänt uttryckt öppnar den i huvudsak centraliserade och resultatstyrda skolinstitutionen för en lärarroll där prov- och testresultat, betyg etc. (se föregående kapitel) står i förgrunden för det professionella yrkesutövandet. Att betyg och bedömning under senare år seglat upp som ett prioriterat område i lärarutbildning,

och dessutom är ett av de i fortbildningssammanhang mest efterfrågade områdena för lärares kompetensutveckling, är ett uttryck för detta. En annan likartad indikation är den formella lärarlegitimation som riksdagen beslutade om våren 2011 och som i en nära framtid kommer att krävas för att behöriga lärare ska få sätta betyg.

Här har vi alltså att göra med en i förhållande till den tidigare målstyrda och decentraliserade skolan förändrad omvärldssanktion som i klartext innebär följande: Staten erkänner, via en i huvudsak resultatstyrd skolinstitution, ett professionellt yrkesutövande som går ut på att skolan/lärare förväntas (med dagens språkbruk) leverera elever med nöjaktiga kunskaper till samhället, och att kriterierna för vad som är godtagbara kunskaper grundas på elevernas uppnådda prov- och testresultat. En väsentlig del i den professionella lärarroll som den centraliserade och resultatstyrda skolan skjuter framför sig vilar således på en statlig sanktion som har med resultat, kontroll, utfall och effekter att göra.

En konsekvensanalys av vad denna institutionella spelplan innebär för läraryrket leder emellertid inte enbart fram till slutsatser om vilka elever som skolan/lärare förväntas leverera till samhället. Att uppnå efterfrågade resultat förutsätter nämligen att någon form av pedagogisk process genomförs som utmynnar i resultat och utfall av ett slag som ska svara mot vad omvärlden förväntar sig. Den samlade problematiken har därmed både att göra med såväl resultat som ska uppnås som *hur* detta ska ske. Vi har här med andra ord att göra med de *processer* som ligger bakom de uppnådda resultaten, och det är i första hand i anslutning till lärarprofessionens processorienterade delar som autonomi, frirummet, som den centraliserade och resultatstyrda skolan medger kommer in i bilden. I dessa processer ingår att *gemensamt* hantera resultatkraven som staten har på skolor, och som enligt Larsson & Löfstedt (2009) nära nog kräver att skolor utvecklar en kollektiv identitet inom den egna organisationen. Det är som framgått rektor som resultat- och verksamhetsansvarig som på ett övergripande plan förväntas administrera och samordna arbetet för att hantera resultatkraven, men det är lärare som yrkesgrupp som i väsentliga avseenden har att genomföra ett arbete som svarar mot kraven. Vidare är det värt att notera att Skolinspektionen i sin tillsynsverksamhet granskar skolor *som organisationer* snarare än enskilda lärares klassrumsarbete. Även om inte begreppet frirum används i det sammanhanget innebär inspektionens granskningar i praktiken att skolorganisationers frirumsanvändning kontrolleras, och som vi varit inne på utfärdas för

skolor som bedöms överskrida frirummets yttre gränser i någon form mer eller mindre allvarliga tillrättavisningar. Även skollagens krav på att skolororganisationer ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete som ska dokumenteras är ett område som Skolinspektionen har att kontrollera. Slutsatsen av detta är att det faktum att statliga krav av nämnda slag riktas mot skolororganisationer, snarare än mot enskilda lärare, öppnar för förväntningar på professionella aktörsberedskaper bland lärare som är av det utvidgade slaget.

I förlängningen av den statliga centralistiska resultatstyrningen ligger således en kravprofil för lärares del som såväl handlar om traditionellt klassrumsarbete som att aktivt medverka i gemensamma aktiviteter som går utöver klassrumsarbetet. För att detta ska vara möjligt krävs en aktörsberedskap bestående av en kombination av avgränsad/ klassrumsfokuserad och utvidgad/skolfokuserad professionalism. Slutsatsen av det ovan sagda är alltså att den professionella lärarroll som ligger i förlängningen av dagens institutionella spelplan kan beskrivas som *en kombination av avgränsad och utvidgad professionalism*. Den är avgränsad såtillvida att inriktningen på resultat och bedömning sätter fokus på elevers traditionella klassrumsprestationer, och utvidgad i bemärkelsen att vägen till resultaten inte bara går via det interna klassrumsarbetet, utan ingår i en process som förutsätter att en åtminstone väsentlig del av den enskilda skolans gemensamma utvidgade frirum tas i anspråk. Men frågan som då uppstår är om det över huvud taget är möjligt att på bred front utveckla lärarprofessionalismen i denna riktning. I princip torde svaret vara ja. En missuppfattning som begreppsparet avgränsad och utvidgad professionalism kan inbjuda till är att dessa lärarroller är varandra uteslutande i bemärkelsen ”ju mer av den ena, desto mindre av den andra”. Det bör då påpekas att den utvidgade professionalism är utvidgad i förhållande till den avgränsade och vice versa. I klartext innebär detta att lärare som agerar i linje med den utvidgade lärarrollen äger kompetens, förmåga och vilja att dels agera som avgränsad lärare i klassrummet, dels att inom ramen för en skolas samlade arbete agera som lärare i nära samverkan med såväl kollegorna som med andra yrkesgrupper (exempelvis elevvårdspersonal, administrativ skolpersonal m.fl.). I den senare rollen ligger också att äga en sådan professionell förmåga och kompetens att man som lärare kan, vill och förmår agera som goda företrädare för elevernas företrädare även i pedagogiska processer som äger rum utanför det traditionella klassrumsarbetet.

Vad som vidare kan diskuteras är om inte en yrkesutveckling i riktning mot en kombinerad avgränsad och utvidgad lärarprofessionalism underlättas av och, måhända rentav förutsätter, att lärare uppnått en viss grad av kompetens, erfarenhet och mognad som avgränsat professionell. Det är måhända först när man som lärare känner sig säker och trygg i en traditionell ämnesinriktad lärarroll som incitament kan uppstå att söka nya utmaningar i form av att ta ytterligare steg i sin professionella yrkesutveckling. Problemet skulle i så fall inte handla om huruvida dagens lärare är mer eller mindre avgränsade eller utvidgade i sitt yrkesutövande, utan snarare om rådande skolkulturer sätter upp informella hinder för lärare som strävar efter att utveckla sin professionalism i såväl ämnes- som skolinriktad bemärkelse.

### **Slutsatser om förväntningar på rektorers och lärares professionalism i förhållande till olika institutionella spelplaner**

Innehållet i avsnitten om rektorers och lärares förväntade professionella aktörsberedskap i förhållande till de olika institutionella spelplanerna kan sammanfattas i tabellen nedan.

**Tabell 10.1 Sammanfattning av professionella yrkesroller för rektorer och lärare som ligger i förlängningen av olika skolinstitutionella spelplaner**

| Statlig och samhällelig sanktion                         | Centraliserad regelstyrning  |   | Decentraliserad målstyrning  |  | Centraliserad resultatstyrning   |  |
|--|--|---|--|--|--|--|
|  | Rektorer   | Lärare                                      | Rektorer   | Lärare   | Rektorer   | Lärare   |
| Yrkesutövare<br>Omvärlds-förväntningar på yrkesutövandet | Förste handläggare   | Avgränsad professionell                     | Verksamhetsansvarig  | Utvidgad professionell   | Kombination av förste handläggare och verksamhetsansvarig  | Kombination av avgränsad och utvidgad professionell  |
| Kåranda/yrkesnormer                                      | Kontroll över administrationen, undervisningen åt lärarna.                       | Individualism, nuorientering, konservatism. | Att med ett tämligen öppet mandat använda tillgängligt frirum för att befrämja elevers lärande.  | Samarbete, framförhållning, flexibilitet.                      | Att på skoljuridikens och kontrollapparatusens villkor använda tillgängligt frirum för att bedriva undervisning.                 | Individualism och samarbete. Nuorientering och framförhållning. Konservatism och flexibilitet. |
| Autonomi   | Inom ramen för ett styrsystem dominerat av centraliserad regelstyrning.          | Inom regelstyrningens centralistiska ramar. | Inom ramen för ett styrsystem dominerat av decentraliserad målstyrning.  | Inom den decentralistiska målstyrningens ramar.                | Inom ramen för ett styrsystem dominerat av centraliserad resultatstyrning.   | Inom den centralistiska resultatstyrningens ramar.   |
| Kunskapsbas  | Administrativt inriktad kunskapsbas (ekonomi, administration, skoljuridik etc.). | Ämneskunskaper och ämnesdidaktik.           | Skolutvecklingsinriktad kunskapsbas (skolans uppdrag, närmiljöfaktorer, intern organisationsutveckling, utvärdering och ekonomi etc.). | Skolans sociala uppdrag, sociala relationer och ämneskunskaper | Resultatinriktad kunskapsbas (skoljuridik, ekonomi, kvalitet- och uppföljningssystem, skolans uppdrag, kvalitetsutveckling etc.) | Ämneskunskaper, ämnesdidaktik, sociala relationer och skolans sociala uppdrag.                 |

### Kommentarer till tabellen

För undvikande av missförstånd bör än en gång framhållas att vad det förda resonemanget, som sammanfattas i tabellen ovan, syftar till att belysa är arten av den *professionella aktörsberedskap* som ligger i förlängningen av de skolinstitutionella spelplaner som tidigare behandlats. Vad vi försökt göra är att med utgångspunkt i nämnda skolinstitutionella strukturer ringa in några väsentliga konsekvenser för rektorers och lärares professionella aktörsberedskap.

Med detta sagt kan på ett principiellt plan påtagliga likheter konstateras om vi jämför de professionella förväntningar som riktas mot rektorer respektive lärare. Särskilt påtaglig blir den spretiga yrkesprofil för rektorer och lärare som dagens centraliserade resultatstyrning öppnar för. Rektorer förväntas att vara framstående i *positionen* som resultatansvariga *chefer* med fokus på kontroll, ekonomi och resultatansvar. Rektorer förväntas dessutom att vara excellenta i *rollen* som verksamhetsansvariga *ledare* där skolarbetets inre kvaliteter och utveckling står i förgrunden. Att på detta sätt var lika framstående att hantera piskan som att locka med moroten framstår alltså som den önskvärda, men kanske inte helt realistiska, yrkesprofilen för landets rektorer. Ett akademiskt rektorsutbildningsprogram med ett adekvat innehåll i förhållande till denna komplexa yrkesprofil är nödvändigt i sammanhanget, men knappast tillräckligt (för en mer utförlig diskussion om komplexiteten i rektorers yrkesutövande hänvisas till Berg, 2011).

Om förväntningarna på rektorer som ligger i kölvattnet av den centraliserade och resultatstyrda skolinstitutionen innebär en mångfacetterad yrkesroll för rektorer, gäller detta i hög grad även för lärare. Som sammanfattas i tabell 10:1 kan konsekvenserna av dagens skolinstitutionella struktur för lärares förväntade professionella aktörsberedskap uttryckas som en kombination av avgränsad och utvidgad professionalism. Komplexiteten i denna yrkesroll är av en sådan art att frågan kan ställas om det på bred front verkligen är möjligt för *enskilda lärare* att till fullo leva upp till en kravprofil med dessa förtecken. Ett sätt att hantera denna problematik är att flytta fokus från enskilda läraren till det samlade lärarskap som *arbetslag* kan mobilisera för att anpassa undervisnings- och lärandeprocesserna till elevers behov.

I motsats till t.ex. Lgr 80 förekommer i aktuella läroplanstexter inga påbud om att skolor ska organiseras i arbetslag. Däremot betonar Lgr 11 under rubriken *Läraren ska* att klassrumsarbetet ska



präglas av att lärare och elever planerar och utvärderar arbetet tillsammans, att man arbetar med olika arbetssätt, arbetsformer och uttrycksmedel. Vidare trycker läroplanen på att flickor och pojkar får lika stort inflytande, och att detta ska växa med stigande ålder och bl.a. ta sig uttryck i självständiga uppgifter för eleverna. Lärararbetet ska vidare *präglas av samarbete inom lärargruppen* i allmänhet och lägga en särskild tonvikt på elever i behov av särskilt stöd. Samarbetet ska även gälla mellan skolor, förskoleklasser och fritidshem.

I ljuset av detta tonar frågan om arbetslagets vara eller inte vara i enskilda skolor fram som angelägen. Som påpekas av arbetstagarrepresentanterna i de intervjuer som redovisades i kapitel 8 framstår det som märkligt att det i tidigare kommunala skolplaner var inskrivet att skolor skulle vara organiserade i arbetslag. Frågan om arbetslagets vara eller inte vara är självfallet en angelägenhet som ska vila på professionella snarare än kommunpolitiska överväganden. Allmänt sett bygger arbetslagstanken på en pedagogisk och administrativ integrering mellan skolans olika personalgrupper i allmänhet, och mellan olika lärare och lärarkategorier i synnerhet. Detta innebär att om lärares faktiska kåranda svarar mot den utvidgade professionalismens kriterier underlättas arbetet om det bedrivs inom ramen för en arbetslagsorganisation värd namnet, medan en kåranda som mer står i samklang med den avgränsade professionalismen är en motsvarande försvårande faktor. Detta får inte tolkas så att lärarpersonal som ingår i arbetslag endast kan eller bör bestå av utvidgat professionella. Snarare förefaller arbetslaget vara en arbetsform som lämpar sig väl för att koppla samman avgränsad och utvidgad lärarprofessionalism, dvs. ett lärarskap som innefattar såväl klassrumsarbete som organisering av elevers lärande i en vidare bemärkelse. I lärarskapet ligger vidare att förhålla sig till relationen mellan lärostoffets innehåll och förmåga att välja lämpliga arbetssätt och arbetsformer. Ett visst innehåll som lämpar sig för traditionella arbetsformer som storgruppsföreläsningar, ”katederundervisning”, kräver sina professionella yrkesutövare, medan ett annat innehåll kräver dynamiska arbetsformer i mindre grupper och bygger på att lärare agerar därefter. De problem som arbetslagsarbetet mot denna bakgrund har att förhålla sig till och hantera handlar om hur laget, snarare än den enskilda läraren, kan och bör leda ett klassrums- och skolarbete präglat av varierat innehåll och varierade arbetssätt och arbetsformer. Att utveckla en flexibilitet av detta slag i fråga om arbetets innehåll och form underlättas av om

arbetslagen består av lärare med olika kompetens, arbetsinriktningar och erfarenheter. Här finns med andra ord plats för både skickliga klassrumsledare som i storgruppen ägnar sig åt traditionell förmedlingspedagogik, och lärare vars ledarskap har en mer aktivitetspedagogisk och problembaserad inriktning. Problemet är alltså inte att dessa lärare företräder olika lärstilar, utan detta framstår snarare som en förutsättning för att arbetslaget, inom det samlade frirum som skolans institutionella struktur erbjuder, ska kunna erbjuda eleverna en så kvalificerad undervisning som möjligt.

### Rektorer och lärare förenas i ledarskapsuppgifter

Den dagsaktuella *centraliserade resultatstyrningen* av skolan som institution skjuter som nämndes framför sig ett lärarskap där prov- och testresultat, betyg etc. står i förgrunden för det vardagliga professionella arbetet. Vi har även varit inne på att den samlade problematik som lärare har att hantera i sitt yrkesutövande har att göra med dels resultat som ska uppnås, dels processer som leder fram till resultaten. Det är i första hand i anslutning till lärarprofessionens processororienterade funktioner som den centraliserade och resultatstyrda skolans professionella frirum kommer in i bilden. För att lärare ska kunna agera så effektivt som möjligt i förhållande till resultatkravens målbilder krävs att enskilda skolors samlade mänskliga och materiella resurser tas till vara. Det *ledarskap* för lärare som faller ut ur den resultatorienterade statliga skolstrukturen blir därmed en *kombination av klassrums- och skolorienterat ledarskap* (se vidare Berg, Sundh & Wede, 2012). Den fråga som uppstår i förlängningen av detta är hur vi kan förstå relationer mellan å ena sidan lärares klassrums- och skolorienterade ledarskap och, å den andra, rektorer s.k. *pedagogiska ledarskap*.

Termen pedagogiskt ledarskap används ofta i formella styrdokument och i samband med rektorsutbildning för att beteckna en officiellt sett önskvärd och eftersträvanvärd ledarstil för rektorer och andra skolledare. Vid en närmare granskning framstår emellertid pedagogiskt ledarskap som oklart till sin reella innebörd. En källa till oklarheten är att pedagogik vanligtvis definieras som *att leda barn vid handen* (jfr begreppet handledning), vilket alltså innebär att ledarskap redan ingår i begreppet pedagogik. Slutsatsen av detta är att termen pedagogiskt ledarskap bär drag av tautologi. Vi kan emellertid snirkla oss förbi denna språkliga fallgrop genom att

tillskriva pedagogiskt ledarskap en innebörd som kan uttryckas med orden *leda för att leda*, dvs. att rektorers uppgift är att leda lärare vilka i sin tur leder elever. På denna grundval av våra resonemang om skolors samlade ledarskap landar vi i en slutsats som kan uttryckas med följande fråga: Kan – och i så fall hur – rektorer operativt praktisera ett pedagogiskt ledarskap i sina skolors vardagsarbete som understödjer att lärarna i praktiken kan utöva sitt kombinerade klassrums- och skolorienterade ledarskap? Att finna ett svar på frågan är en förutsättning för att pedagogiskt ledarskap kan utvecklas från en skäligen substanslös term till ett *begrepp* med innehåll och mening.

Ledarskapet kan alltså ses som en professionell kärna som binder samman rektorers och lärares yrkesutövande. Det goda ledarskapet handlar i båda fallen om att ledaren har en stil som vilar på en samlad förmåga att kunna styra såväl uppgifter som ska genomföras som människorna som ingår i genomförandeprocessen. Det kombinerade uppgifts- och sociala intresset, som är lika väsentligt oavsett om ledarskapet riktar sig mot organisationer eller mindre grupper, uppmärksammar såväl formellt som informellt ledarskap. Dessutom svarar denna inriktning mot såväl skolans kunskapsuppdrag som det socialt orienterade demokratiuppdraget.

### Från skolpolitiska ideal till skolors vardag

Vi har här diskuterat relationer mellan statlig reformverksamhet och förekommande aktörsberedskaper i de miljöer som har att omvandla förändringsintentionerna som reformen skjuter framför sig i vardagsarbete. Vi berörde aktörsberedskap i ett organisatoriskt perspektiv och lyfte då fram begrepp som kollektiv identitet och skolkultur. Därefter diskuterades aktörsberedskap i ljuset av lärares och skolledares professionella yrkesutövande. Fokuseringen på professionell aktörsberedskap genomfördes i form av en konsekvensanalys som gick ut på att belysa frågan vilka yrkeskompetenser som ligger i förlängningen av de olika skolinstitutionella strukturer som tidigare behandlats. Mer precist handlar detta om att tydliggöra vad de tidigare centraliserade/regelstyrda, decentraliserade/målstyrda, och de nuvarande centraliserade/resultatstyrda, institutionella strukturerna ställer för krav på professionell aktörsberedskap bland lärare och skolledare. Slutsatsen är att en innehållslig överensstämmelse föreligger mellan å ena sidan den tidigare centraliserade/regelstyrda

strukturen och, å den andra, en avgränsad aktörsberedskap bland lärare och en professionell yrkesprofil bland skolledare som kan uttryckas som förste handläggare. Denna slutsats motiveras med att den regelstyrande strukturen öppnade för ett betydande frirum för lärare inom, men i begränsad omfattning utanför, lärosalens fyra väggar. För skolledare existerade ett visst frirum i fråga om den dagliga administrationen av verksamheten trots att ramarna som styrde den administrativa ordningen var synnerligen fixerade. Detta gällde inte minst det tidigare statsbidragssystemet vars regler om öronmärkt resursfördelning reducerade skolledares frirum för egna och självständiga handlingar.

Den målstyrda/decentralistiska och kommunaliserade strukturen under 1990-talet gav formellt sett förutsättningar för ett utvidgat professionellt frirum till följd av att regelverket – inte minst statsbidragssystemet – förändrades drastiskt. Frirummet öppnades för lärar- och skolledarprofessionella handlingar som innefattade skolans vardagsarbete i alla dess delar. Intentionerna bakom denna reform harmonierar enligt ovanstående konsekvensanalys med en utvidgad professionell aktörsberedskap bland lärare, och ett verksamhetsansvarigt skolledarskap bland rektorer. Men om detta är skolpolitiska ideal hur ser då verkligheten i den vardagsnära skolpraktiken ut? De studier som redovisats i rapporten visar på vad som kan uttryckas som en relativ frånvaro av innehållslig överensstämmelse mellan reformintentioner och förekommande aktörsberedskaper. Decentraliseringen stannade enligt utsagor från ett antal informanter i allt väsentligt på den kommunala skolförvaltningsnivån och avtrycken på den professionella nivån är därmed av tämligen marginell art. Detta framgår även av resultaten från SLAV 2 projektet som redovisades i kapitel 5. I endast en kommun av nio kunde en professionell frirumsanvändning som svarar mot reformintentionerna konstateras. Kulturanalyserna som genomfördes i kommunen som gick mot strömmen visade att aktörsberedskaperna bland lärare och skolledare var av det utvidgade respektive verksamhetsansvariga slaget.

Om vi genomför motsvarande konsekvensanalys av vilka aktörsberedskaper som faller ut ur dagens centraliserade och resultat- och kontrollstyrda skolinstitutionella struktur, blir bilden mer komplex. Fokuseringen på skolans kunskapsuppdrag som understöds av statligt initierade åtgärdsprogram med omfattande kontrollåtgärder som tester, nationella prov, betyg i lägre årskurser, kursplaner och skolinspektion öppnar för en lärarprofessionalism där klassrums-

arbetet står i förgrunden. Å andra sidan ställer de processer som ska leda till en måluppfyllande verksamhet med kunskapsuppdraget i centrum krav på att skolans samlade mänskliga och materiella resurser tas i anspråk. Detta innebär ett vardagsnära frirumsarbete som inte bara har med lärares arbete i klassrummen att göra, utan även innefattar skolgemensamma aktiviteter. Därmed ställer dagens institutionella styrning av skolan inte bara krav på lärare som skickliga klassrumspedagoger (avgränsad professionalism), utan *även* på behov av aktörsberedskap att samverka med elever, kollegor, skolledare m.fl. för att agera utanför klassrummens väggar (utvidgad professionalism). Motsvarande krav på skolledare är att verka som resultatansvariga i förhållande till de krav på kontrollåtgärder som följt i kölvattnet av den centraliserade och resultatstyrda strukturen. Men kraven är också att som verksamhetsansvariga och, med referens till Larsson & Löfstedt (2009) agera som organisationsbyggare för att skolan utvecklar en kollektiv identitet.

Hur ser då lärares och skolledares faktiska aktörsberedskaper ut i förhållande till kraven på lärare att agera som såväl avgränsat som utvidgat professionella och på skolledare att verka som både resultat- och verksamhetsansvariga? Den knapphändiga empirin med bäring på denna frågeställning som redovisas i kapitlen 7 och 8 ger möjligen vissa indikationer härvidlag. Huvudintrycket från skolledarstudien i kapitel 7 och inkätstudien i kapitel 8 är att de informanter som kommit till tals primärt inte upplever att dagens frirum är av sådant slag att det öppnar för de professionella yrkesutövarnas egna och självständiga handlingar. Bland de intervjuade partsrepresentanterna, som redovisas i den senare delen av kapitel 8, varierar uppfattningarna i denna fråga. SKL förefaller mest benägen att betrakta kontrollstyrningen som en öppning för skolutveckling, medan Lärarförbundet i allt väsentligt synes hävda den motsatta uppfattningen. Skolledarförbundet lyfter fram den nya skollagens rektorsdelegation som ett professionsförstärkande inslag för rektorer, medan LR ser positivt på de nya lärartjänsterna men har farhågor för vad det blir av denna nyordning när den ska implementeras av kommunerna. Slutsatsen av detta är att det råder ett glapp mellan de statliga kraven på professionell aktörsberedskap bland lärare och skolledare och vilka faktiska aktörsberedskaper som föreligger enligt den begränsade empiri som här redovisats.

## Frirum eller frirumsanvändning – det är frågan...

Denna rapport har handlat om frirum och professionell frirumsanvändning. Vi har konstaterat att frirummet under senare decennier har varierat med skolans institutionella skolpolitiska förändringar. Ett relativt reducerat frirum fram till 1990-talets början ersattes formellt sett av ett mer öppet frirum på 1990-talet, för att åter bli mer reducerat under 2000-talet fram till dagsläget. Men om vi däremot tittar på hur skolans professionella har använt frirummet i praktiken, finns av allt att döma inga tydliga samband mellan detta och om frirummet varit mer eller mindre omfattande över tid. Lärares traditionella frirumsanvändande har primärt med arbetet i klassrummet att göra. Det har handlat om en autonomi i klassrumssituationen i att välja arbetsätt och arbetsformer, läromedel etc. I takt med det sena 1980-talets och 1990-talets decentraliseringssträvanden vidgades frirummet till att även tillerkänna lärare en autonomi som gick utöver klassrumsarbetet. Frågan som då uppstod var om och i så fall hur detta utvidgade frirum använts. Av den empiri som redovisas i rapporten är slutsatsen att den professionella frirumsanvändningen i den vida bemärkelsen förefaller att – trots de formellt sett omfattande möjligheterna – varit tämligen begränsad. Om vi ser till skolsystemet, skolan som formell institution, synes fallen lätt räknade där frirumsanvändning i den utvidgade meningen blivit en permanent integrerad verksamhet i skolors reguljära vardagsarbete. Snarare verkar dylika frirumsanvändande verksamheter, i den utsträckning de alls förekommit, haft mer karaktären av tillfälliga projekt. Projekten har vanligtvis avslutats antingen när medlen för verksamhet upphört, eller när de skolutvecklande lärarna och/eller skolledarna stött på internt skolkulturellt betingat motstånd för sina försök att bedriva en frirumsanvändande skolutveckling som gått utöver klassrumsarbetet. Men att denna problematik inte enbart låg hos de professionella själva kan belysas med att det frirum som den statliga styrningen då öppnade för och erbjöd i väsentliga avseenden stannade på den skolpolitiska nivån. Förutsättningarna för professionell frirumsanvändning var således knappast optimala; i kombination med begränsade strukturella kommunala betingelser var av allt att döma beredskaperna bland de professionella aktörerna för ett utvidgat frirumsarbete inte särskilt utvecklade.

Slutsatsen av delstudierna som redovisats i rapporten, som bl.a. uppmärksammat skolans kommunalisering betraktad i ljuset av 00-

talet och fram till dagsläget, är att det professionella frirummet reducerats. Statligt initierade och genomförda aktiviteter som kvalitetsinriktad verksamhet i olika tappningar, skolinspektion, nationella prov och individuella utvecklingsplaner har reducerat de professionellas möjligheter att bedriva skolarbete med utgångspunkt i egna och självständiga handlingar. Detta innebär emellertid inte att det frirummet är uttraderat i förhållande till 1990-talet – endast reducerat. Å andra sidan indikerar den samlade empiri som redovisats i rapporten knappast någon mer utbredd och allomfattande professionell beredvillighet att använda det *utvidgade* frirum som ligger utanför det egentliga klassrumsarbetet. Som framgick i kapitel 8 ifrågasatte en av informanterna om lärare är en professionell grupp i bemärkelsen att de vill öka det egna inflytandet över yrkesutövandet på ett sätt som går utöver det renodlade klassrumsarbetet. Några slutsatser av detta slag kan inte göras på grundval av den förhållandevis knapphändiga empiri som behandlats här, men frågan är förvisso intressant och öppnar för fortsatt forskning inom området. Det är hur som helst knappast en professionalism i bemärkelsen ett långtgående utvidgat autonomt frirumsanvändande som den nuvarande statliga styrningen skjuter framför sig, utan snarare en professionalism där det självständiga yrkesutövandet synes mer ha att göra med att införa smidiga lokala rutiner för att anpassa skolvardagen till de statliga direktiven.

Att även 2000-talets resultatstyrda och centraliserade skolinstitution öppnar för ett visst frirum för lärare och skolledare är uppenbart. Men lika uppenbart är att om detta frirum ska användas utöver arbetet i klassrummet krävs en avancerad aktörsberedskap bland såväl skolledare/rektorer som lärare. Ovan restes frågan om det är rimligt att ställa så långtgående professionella krav på *enskilda* yrkesutövare. Det synes vara mer rimligt att, som Larsson & Löfstedt (2009) lyfter fram, snarare arbeta för att utveckla en aktörsberedskap som kan uttryckas som kollektiv identitet; ett till synes lämpligt medel i denna process är kompetensmässigt brett sammansatta arbetslag som skapats på professionella snarare än kommunpolitiska premisser.

## Avslutande diskussion: Är skolans reformering verkligen ett tidsproblem?

Att hävda att det inom skolans område råder ett glapp, en bristfällig innehållslig överensstämmelse, mellan reformintentioner och professionell aktörsberedskap framstår som tämligen okontroversiellt. Däremot torde debatten bli mer laddad om den kommer in på frågan om möjliga orsaker till glappet. För att – i ljuset av innehållet i denna rapport – diskutera denna problematik, kan vi till en början ställa frågan om vilka teoretiska grundvalar som 1990-talets kommunaliserade skola vilade på, och som dagens skola i väsentliga avseenden fortfarande synes vila på. En skrift som ger väsentliga ledtrådar härvidlag är beredningsunderlaget som Du Rietz, Lundgren & Wennås arbetade fram (DsU 1987:1), och som vi tidigare refererat till. En slutsats från beredningen, som nämnde Wennås förde fram i en egen skrift (1989), är att forsknings- och utvärderingsarbeten som då var aktuella visade att skolans verksamhet visserligen utvecklades i enlighet med skolpolitiska intentioner, men att utvecklingstakten var *alltför långsam*. Anledningen till detta förklaras så här:

... nuvarande styrningsformer och styrningsintensitet har inte varit tillräckligt starka. Målstyrningens villkor har inte varit uppfyllda och i många fall inte medvetna. Decentraliseringen har fått fortgå utan att dess problem uppmärksammas, analyserats och föranlett korrigeringsåtgärder. En ny modell för styrningen av skolan har därför efterlysts. (Wennås, 1989, s. 75)

Problemet är således enligt Wennås inte att det är reformerna i sig som är problematiska, utan snarare det långsamma tempot i reformimplementeringen. Mot denna bakgrund pekar han på behov av en ny modell och det är just en sådan som utvecklas i Du Rietz m.fl. (1987). Med en allmän referens till den amerikanska statsvetaren David Easton framgår att tankegångarna som förs fram i beredningsunderlaget vilar på ett s.k. cybernetiskt perspektiv vars "... centrala begrepp är återkoppling eller erfarenhetsåterföring (feedback) mellan skilda delar av ett system – utan en effektiv sådan fungerar inte styrningen. Feedback är en styrmekanism som aktiveras när en avvikelse inträffar" (a.a., 1987, s. 22).

Det perspektiv på skolans styrning som faller ut ur citatet ovan kan betecknas som *systemteoretiskt*. Inom systemteorin finns ett antal skolbildningar. En gemensam nämnare för dessa är att ett



minimikrav för en, i förhållande till sina mål, effektiv organisation är att organisationens ledande aktörer är bärare av normer och attityder som svarar mot organisationens uppdrag, mål, regler etc. En grundläggande samförståndsanda av detta slag utgör alltså hörnpelare i en verksamhet präglad av god måluppfyllelse. Enligt systemteorin kan en organisation delas in i olika delsystem som interagerar, och eftersträvar en rörlig balans, med varandra. Systemet vilar på premissen att förändringar i ett delsystem leder till någon form av anpassning i övriga system. Detta förutsätter – precis som berörs i citatet ovan – att återkopplingsmekanismerna mellan delsystemen är väl utvecklade. De faktorer som avgör om hela systemet (och därmed delsystemen) förändras (eller inte) är faktorer i den omgivning där organisationen har sin verksamhet förlagd.

Det finns ett släktskap mellan systemteoretiska och funktionalistiska tanke-system. Wallin (1997) skriver att skolutveckling på funktionalistisk grund har att göra med förändringar som svarar "... mot successivt ändrade behov i samhället på ett sådant sätt att den /skolutvecklingen/ blivit systembevarande" (s. 39). Enkelt uttryckt bygger alltså ett funktionalistiskt skolutvecklingsperspektiv på att den aktuella reformen grundas på att den upplevs som socialt och strukturellt nödvändig bland de aktörer som direkt och indirekt är berörda av den. Detta innebär i sin tur att skolors faktiska verksamhet över tid och med lämpliga insatser förändras i förhållande till reformens innehåll. Om önskvärda förändringar i förhållande till reformintentionerna inte äger rum (eller upplevs ske för långsamt) förklaras detta vanligtvis som ett tidsproblem ("... förändringar tar tid, men om tio år är vi i fatt ...") i kombination med ett informations- och kunskapsproblem ("... lärare måste få mer information om/utbildas i reformens avsikter och mening ...").

Det funktionalistiska tanke-systemet har genom den s.k. sociala ingenjörskonstens i väsentliga avseenden varit framgångsrik som grundbult i utvecklingen av den svenska och nordiska välfärdsmodellen som vi var inne på i kapitel 1. Men frågan är om den har varit – och är – lika framgångsrik inom skolans område. Wallin (1997) skriver:

Utveckling av skolan sker ... inte som ett funktionellt svar på det existerande samhällets behov utan på ideologisk grund. Reformen väcker motsättningar och blir konfliktfyllda när etablerade värden och normer utmanas och traditionella principer för fördelning av makt och resurser sätts ifråga. (s. 42)

En intressant belysning av denna problematik ger Rothstein (1985) när han jämför implementeringen av grundskolereformen med genomförandet av arbetsmarknadspolitiken under efterkrigstiden fram till 1980-talets mitt. Han bedömer grundskolans genomförande som ett misslyckande och implementeringen av arbetsmarknadspolitiken som framgångsrik, i förhållande till respektive reforms intentioner. Han förklarar detta med att implementeringen i skolans fall vilade på SÖ, medan det för arbetsmarknadspolitiken byggdes upp en särskild s.k. kaderorganisation för att verkställa genomförandet av den reformen. Frågan är emellertid om det bakom dessa kulisser döljer sig andra och mer djupgående problem. Vi återkommer till detta nedan, men låt oss först översiktligt upprepa något av det som tidigare tagits upp om 1990-talets kommunaliseringsreform inom skolans område.

### Skolutvecklingens drivkrafter

Den kommunaliserade skola som infördes i början av 1990-talet grundas alltså enligt Wennås m.fl., (1987) på en cybernetisk – eller systemteoretisk – tankemodell som innebär att staten styr skolan juridiskt och ideologiskt, medan kommunerna med öppna ramanslag (sektorsanslag) ansvarar för styrning och ledning av skolors vardagsarbete. Den enligt det cybernetiska/systemteoretiska perspektivet nödvändiga återkopplingen från skolor och skolhuvudmän till staten var tänkt att ske genom kontinuerliga lokala och kommunala utvärderingar. Dessa var tänkta att användas kommuninternt i verksamhetsförbättrande syfte. Men de skulle också fungera som återkopplande länkar till det nyinrättade Skolverket. Verkets funktion var att arbeta fram och sammanställa resultat av egen och kommunal uppföljnings- och utvärderingsverksamhet, och återkoppla utfallen till såväl skolhuvudmän som regering. Tanken var att på detta sätt skulle ”grus i maskineriet” snabbt upptäckas och vid behov resultera i att lämpliga korrigeringsåtgärder sattes in. Enligt Wennås (1989) bör dylika kurskorrigeringar i en målstyrd skola ske med så lite direktstyrning som möjligt:

... först bör ... metoden med att ge allmänna råd /prövas/. Om detta inte hjälper, får man ta till bindande föreskrifter. Om heller inte detta hjälper, kan det bli nödvändigt att sätta in sanktioner. (s. 174)

Vilka grundläggande antaganden vilar då detta styr- och återkopplingsystem på? En premiss är att reformintentionerna accepteras i samhället som socialt nödvändiga. Problem som lyfts fram drabbar därmed inte reformintentionerna i sig, utan fokuseras snarare på att kommuner och skolor inte *tillräckligt snabbt* (här kommer alltså tidsproblemet in i bilden) anpassar sig och omsätter de utbildningspolitiska intentionerna i operativt vardagsarbete. Argumentationen att det rör sig om tidsproblem grundar sig alltså på att det föreligger tidsmässiga eftersläpningar mellan reformintentioner och skolpraktik, men att skolans praktik (i enlighet med den systemteoretiska tankekartan) successivt kommer att anpassa sig till intentionerna. I konsekvens med detta framställda tidsproblem kan såväl ”morötter” som ”piskor” sättas in för att påskynda anpassningsprocessen. Morötterna kan handla om informationsaktiviteter om reformens intentioner och/eller satsningar på fort- och utbildningsaktiviteter. Till piskorna hör betydligt mer kraftfulla åtgärder, t.ex. att Skolinspektionen påtalar skolors tillkortakommanden i förhållande till gällande skoljuridik, och med hot om skarpa sanktionsmedel kräver rättningar i leden (jfr Skolinspektionens stängning av Lundsbergs skola som är högaktuell när detta skrivs).

Förklaringen att glappet mellan skolreform och skolpraktik i grunden är ett tidsproblem har återkommit och återkommer frekvent i olika sammanhang. Som exempel på detta kan nämnas att 1990-talets kritik mot skolans decentralisering i SOU 1997:121 bemöttes med att reformen hade verkat under för kort tid för att några slutsatser skulle kunna dras om reformens framgång.<sup>2</sup> Utredningen SOU 2013:30 har t.o.m. titeln *Det tar tid*, och här argumenteras för att de åtgärder som vidtagits i kölvattnet av den centraliserade resultatstyrning *så småningom* kommer att få full verkanskraft. Företrädare för såväl en skolideologi som vilar på professionellt ansvarstagande (SOU 1997:121), som för statligt ansvarsutkrävande (SOU 2013:30), använder således i grunden samma argument för att förklara respektive reformintentioners tillkortakommanden i fråga om professionell genomslagskraft.

---

<sup>2</sup> SLAV 2-projektets slutsatser (Berg m.fl., 1999; se kapitel 5) om att i endast en av nio undersökta kommuner kunde påtagliga avtryck av kommunaliseringsreformen konstateras bemöttes från officiellt håll med samma argument.

### Intresseproblem snarare än tidsproblem?

Men måhända är det motiverat att ifrågasätta andemeningen att bristfällig reformimplementering entydigt kan förklaras som tidsproblem. Ett antagande som synes värt att pröva är om det i grunden snarare är fråga om *intresseproblem*. Wallin är inne på detta när han hävdar att funktionalistiska förklaringsmodeller är otillräckliga om vi betraktar skolans utveckling över en längre tidsperiod. Den fruktbara analysen kommer då i stället att sätta fokus på skolan i ett makt- och fördelningsperspektiv, och därmed på spänningsförhållanden mellan aktörer representerande olika samhälleliga intressen (Wallin, 1997, s. 39 ff).

En fråga som uppstår i förlängningen av det ovan anförda är om det föreligger en reell motsättning mellan att betrakta skolutveckling som ett anpassningsproblem som löser sig över tid, eller som ett intresseproblem som har med pluralistiska maktförhållanden i samhället att göra. Kan inte motstridiga intressen i skolan jämnas ut sig över tid på i princip likartat sätt som skett inom andra samhällssektorer? Ett svar på frågan kan sökas i de åtgärder som uppstår i kölvattnet av respektive problemdefinition. Betraktas skolutveckling som ett tillfälligt tidsbundet glapp mellan intentioner och vardag tonar informations-, utbildnings- och även mer "skarpa" sanktionsåtgärder fram som lämpliga för att överbrygga klyftan mellan vision och social verklighet. Definieras problemet som en fråga om spänningsförhållanden mellan olika intressen riskerar dylika åtgärder att bli slag i luften eller t.o.m. kontraproduktiva; att ytterligare informera eller utbilda de professionella och andra om intentionerna bakom reformen löser knappast några intresseproblem.

I kapitel 1 tog vi upp de Weberska begreppen mål- och värderationalitet som analytiska verktyg för att belysa olika skolinstitutionella företeelser. Även vad som här diskuteras kan belysas i ljuset med denna begreppsapparat. Att betrakta reformimplementering som ett tidsproblem kan knytas till ett målrationellt förhållningssätt som i sin förlängning öppnar för instrumentellt inriktade åtgärds paket (information, utbildning, byggande av kontrollsystem etc). Att betrakta reformimplementering som ett intresseproblem öppnar för mer värderationella överväganden och frågan är då vilka åtgärds paket som följer i kölvattnet av denna problemdefinition. Det principiella svaret på denna fråga är goda *argumenterande samtal* grundade på principen om argumentets primat (jfr Wallin, a.a., s. 79 ff). Syftet med dylika samtal är inte att lösa förekommande

intressegrundade konflikter, utan snarare genom att erkänna och bejaka förekommande pluralistiska värdekonflikter, och i en god svensk förhandlingsanda, arbeta för att uppnå om inte optimala så ändå acceptabla lösningar för alla parter.

### **En översikt över hur intresseperspektivet tonar fram i denna rapport**

Den diskussion som tas upp i kapitel 1 om att likvärdighet speglar olika intressen i förhållande till skolans uppdrag. Enkelt uttryckt handlade skolans tidigare jämlikhetsmål om ett uttalat intresse att ställa skolans sociala mål och demokratimålen framför skolans traditionella kunskapsuppdrag. Som framgår i kapitel 2 avspeglas detta spänningsförhållande på den samhällsliga nivån bl.a. i 1950- och 1960-talens skoldebatt om differentieringsfrågan där intressen som var grundade i den tidigare läroverkslärarkåren (med stöd av lärarutbildare, representanter för högre utbildning samt väsentliga delar av kulturetablissemang) förordade ett linjedifferentierat högstadium. Mot denna grupp stod det dåvarande skolpolitiska etablissemanget samt intressen med koppling till den gamla folkskollärarkåren där man på sin höjd kunde acceptera ett högstadium med viss kursdifferentiering. Dessa skolideologiska spänningsförhållanden kommer även till uttryck i de fallbeskrivningar som återges i kapitel 2. Lokal skolutveckling med förankring i vad som kan uttryckas som folkskolläroprogressivism, och med stöd av SIA-reformen och Lgr 80, konfronteras här med intressen med förankring i den tidigare läroverkslärarkåren. Men av denna fallbeskrivning framgår även hur dessa intressen kan förenas såtillvida att ämnesorienterade adjunkter samverkar med progressivistiskt inriktade specialpedagoger i en gemensam och uppenbart väl fungerande pedagogisk verksamhet.

I kapitel 3 och 4 tonar ett annat skolpolitiskt spänningsförhållande fram. Som redovisas i kapitel 3 lyfter den då just avgångne socialdemokratiske skolministern Göran Persson fram decentraliseringslinjen med dess betoning på skolans professionella som huvudsakliga kvalitetsfaktor. Den tillträdande skolministern, moderaten Beatrice Ask, tar å sin sida upp marknadslinjen där det är elevers och föräldrars skolval, och därmed "kundnöjdhet", som ytterst avgör enskilda skolors uppgång, etablering och eventuella fall. Det är alltså just detta intresserelaterade spänningsfält, som avspeglas i

den redovisade intervjustudien som genomfördes under perioden oktober 1991 till januari 1992, som under senare decennier framstår som det avgörande brottet i svensk skolpolitik. I kapitel 5 kommer intresseperspektivet till uttryck dels genom att den kommunala skolpolitiken och skoladministrationen tar över väsentliga delar av det frirum som enligt den av staten påbjudna decentraliseringslinjen var ägnad åt de professionella.

I kapitel 6 diskuteras hur innebörden begreppet kvalitet har förändrats under senare decennier, och hur dessa förändringar har innehållsliga relationer till decentraliserings- och marknadslinjen som uttryck för dominerande skolpolitiska intressen. I kapitel 7 spelas en annan intresserelation upp inför öppen ridå, nämligen den mellan Skolinspektionen och skolans ledare. Kapitel 8 handlar om intressen på professionsintern nivå. Informanterna ger uttryck för olika uppfattningar om innehållet i bl.a. lärares yrkesutövande och en informant ifrågasätter t.o.m. om läraryrket är att betrakta som en profession över huvud taget. Här kan noteras att med ett undantag ger informanterna uttryck för intressen som kan härledas till decentraliseringslinjen och inte till marknadslinjen. De olika intressena kommer i detta kapitel även till uttryck i intervjuerna med partsrepresentanterna. Speciellt tydligt blir detta när de intervjuade ger uttryck för sina skilda uppfattningar om vad som är kärnan i skolledaryrket. I kapitel 9 diskuteras intressekollisioner utifrån relationer mellan elevers olika behov, lärares möjligheter att hantera dessa och allt mer preciserade kravspecifikationer som kringgärdar skolarbetet. Dilemman som lärare har att hantera är hur man kollegialt ska kunna hinna med att arbeta med ett förebyggande elevhälsoarbete, samtidigt som akuta åtgärdsprogram måste upprättas och dokumenteras för att vara tillfyllest. Hur ett eftersatt skolutvecklingsområde som elevinflytande ska tillgodoses i ljuset av lärares numera tydliga bundenhet till det som stipuleras i skolans kursplaner. I kapitel 10 slutligen kommer frågan om intresserelationer till uttryck i kopplingen mellan ”utbildningsreform” och ”aktörsberedskap”. För lärare knyts det sistnämnda till begreppen avgränsad och utvidgad professionalism, där vi kan se en linje mellan intressen som läroverkskåren respektive folkskollärarkåren hävdade under 1950-talet. Men i kapitlet argumenteras även för hur arbetslaget med ”goda argumenterande samtal” kan öppna för en intressegemenskap mellan dessa grupper.

## Avslutande reflektioner

Vi menar alltså att bristfällig reformimplementering kan bottna i att intressena som reformen i grunden vilar på i väsentliga avseenden avviker från motsvarande intressen bland (åtminstone väsentliga delar av) aktörsgrupperna som dominerar de miljöer där reformen är tänkt att genomföras. Vad som kan belysa detta antagande är det finska exemplet (Sahlberg, 2012). I Finland har man av allt att döma lyckats skapa en långtgående intressegemenskap (en ”borgfred”) mellan politik och profession. Denna gemenskap synes vara en grogrund till att skolans legitimitet i det finska samhället är så hög att några avancerade kontrollsystem som t.ex. skolinspektion inte bedömts som angelägna. Föräldrar lämnar med förtroende sina barn till skolan, och skolan vårdar av allt att döma förtroendet väl och framgångsrikt.

Varför har då den finska skolan uppenbarligen lyckats med att vinna denna samhälleliga legitimitet? En del av förklaringen bottnar säkert i vad som ibland uttrycks som landets allmänna konsensuskultur som i sin tur har med Finlands historia som utsatt nation och känsligt geopolitiskt läge att göra. Men om vi betraktar denna legitimitetsproblematik i ett skolinstitutionellt perspektiv är den måhända ett uttryck för den av allt att döma långtgående finska intressegemenskapen att samtidigt som man införde en grundskola av svensk 1980-talsmodell, behölls ett gymnasium som utmynnade i den gamla studentexamen. På detta sätt legitimeras såväl intressen som stod bakom ett sammanhållet och enhetligt skolsystem, som intressen som värnade en skolinstitutionell värdebas som låg företrädarna för läroverksidealet varmt om hjärtat. Den svenska skolan som institution kan inte mekaniskt kopiera den finska skolan, men en lärdom som faller ut av en jämförelse skolsystemen emellan är vikten av legitimitet. Att uppnå en relativ samhällelig intressegemenskap om skolans innehåll och form framstår alltså som en i sammanhanget avgörande legitimitetsfrämjande framgångsfaktor. Ett exempel på en operativ åtgärd i denna anda på den professionella nivån är, som togs upp ovan, att bygga upp lokala arbetsorganisationer grundade på arbetslag i vilka lärare med såväl avgränsat som utvidgat professionella arbetsinriktningar ingår. För att heterogent sammansatta arbetslag av detta slag ska kunna fungera i praktiken krävs att de präglas av goda argumenterande samtal i den bemärkelse som berördes ovan. En splittrad lärarkår tonar fram

som kanske det främsta hindret för att uppnå samhällelig legitimitet för skolans verksamhet.

Vi ställde tidigare i detta avsnitt frågan varför den funktionalistiskt influerade sociala ingenjörskonstens relativa framgång för byggande av social välfärd i allmänhet uppenbarligen inte kan påvisa samma framgång inom skolans område. Denna fråga är komplex och något enkelt och entydigt svar kan inte ges. Väsentliga delar av skolan som institution har *formellt* sett anpassats till och implementerats i förhållande till gällande reformintentioner. Men *reellt* sett framstår det, trots att avsevärda tidsspann har förflutit sedan de här aktuella reformerna klubbades i riksdagen, som tveksamt om reformerna har implementerats i reell skolideologisk bemärkelse. Diskrepansen mellan skolinstitutionens yttre former och skolorganisationers inre arbete är uppenbar. Varför har inte en mer långtgående anpassning mellan dessa kraftcentra skett (eller ägt rum i begränsad omfattning)? Denna problematik leder oss obönhörligen än en gång in på skolan som statlig institution i samhället.

Som togs upp i kapitel 1 står – med referens till North (1993) – en institution för en strukturell uppsättning formella och reella spelregler, medan organisationen består av spelare (aktörer) som har att agera med de institutionella spelreglerna som rättesnöre. Slutbetänkandet från 1946 års skolkommision står för en institutionell omdaning i svensk 1900-tals skolpolitik som vilade på vissa skolideologiska och institutionella överväganden som hade funnits i svensk skolpolitik sedan Fridtjuv Berg började driva idén om en gemensam bottenskola. Vad som framstår som ett mer tvärt brott är den marknadsorientering av skolan som institution som inleddes av den borgerliga regeringen 1991, och som kvarstår i sina grundpelare (skolpeng och det fria skolvalet) när detta skrivs. Den nyttillträdde statsministern Carl Bildts marknadsliberala regeringsförklaring 1991 fick således påtagliga konsekvenser för skolan som *formell* institution, och även här framstår ideologiskt funtade intressen, snarare än funktionella svar på omvärldens tryck, som den huvudsakliga drivkraften bakom detta skolpolitiska kontinuitetsbrott. Formellt sett bidrog skolans kommunalisering till detta systemskifte såtillvida att den utgjorde den grogrund som öppnade för genomförandet av en skolpolitik med marknadsliberala förtecken. Att en dylik marknadsorientering hade genomförts inom ramen för 1980-talets regelsystem (framför allt det dåvarande statsbidragssystemet) ter sig – såväl formellt som skolideologiskt – som närmast omöjligt.



Vi har här alltså att göra med en skolinstitution vars *formella* spelregler under efterkrigstiden fram till 1990-talets början genom successiva *innovationer* anpassades till *reformintentionerna* bakom 1946 års skolkommision. Reellt sett kom emellertid reformen aldrig att genomföras fullt ut i skolors inre vardagsarbeten. En förklaring till detta kan, som vi varit inne på, sökas i att väsentliga professionella och samhällliga intressen bidrog till att reformen inte tillerkändes en tillräcklig samhälllegitimitet. Även 1990-talets marknadsliberala omläggning av skolpolitiken kan belysas från dessa utgångspunkter. Vi betraktar inte denna omdaning som en innovation, utan snarare som en reform såtillvida att den är gränsöverskridande, dvs. "... radikal i den meningen att den innebär förändringar av de värden systemet manifesterar och de mål som gäller" (Wallin, 1997, s. 43. Jfr även Lindblad, 1980 och Berg & Wallin, 1986). Denna reform innebär alltså formellt sett att skolans institutionella spelregler genomgår en gränsöverskridande omdaning i förhållande till de tidigare förändringarna under efterkrigstiden, och frågan som då uppstår är om det föreligger en tillräcklig samhälllegitimitet för att genomföra reformen fullt ut. Det är således närvaro respektive frånvaro av intressegrundad samhälllegitimitet som tonar fram som kärnan i vår problembeskrivning om skolreformer och om skolreformernas (bristfälliga) implementering i förhållande till sina syften.

De resonemang vi fört ovan sammanfattas i tabellen nedan.

**Tabell 10.2 Tidsproblem kontra intresseproblem i sammandrag**

| Problembeskrivning  | Tidsproblem  | Intresseproblem  |
|---|--|--|
| <b>Metoder/strategier riktade mot genomförarna som följer av problembeskrivningen</b> | Informera och utbilda om reformens syfte och intentioner. Vid behov vidta lämpliga korrigeringsåtgärder. | Skapa mötesplatser (t.ex. arbetslag) för argumenterande samtal mellan representanter för de aktuella intressena. |
| <b>Förväntad problemlösning</b>   | Över tid anpassas den operativa verksamheten till ifrågasvarande förändringstryck.                       | Temporära problemlösningar arbetas fram av aktörer representerande de i sammanhanget aktuella intressena.        |

Den principiella skillnaden mellan dessa alternativa problembeskrivningar är alltså att om vi betraktar reformimplementering som ett tidsproblem är utgångspunkten att systemets olika delar

över tid, och i en närmast organisk process, söker och uppnår en dynamisk balans med varandra. Betraktas däremot problematiken som ett intresseproblem accepterar vi att någon balans i bemärkelsen att spänningsförhållandena mellan intressena harmonieras fullt ut kanske aldrig uppnås. Detta utesluter emellertid inte att det är fullt möjligt att mer eller mindre tillfälligt reglera intressena i syfte att finna lämpligt pragmatiska lösningar på uppkomna operativa verksamhetsproblem.

## Referenser

- Aasen, Petter, (2003) 'What Happened to Social-Democratic Progressivism in Scandinavia? Restructuring Education in Sweden and Norway in the 1990s' Ed. Apple, M.W. *The State and the Politics of Knowledge*. New York, Routledge Falmer Press.
- Abrahamsson, Bengt., Berg, Gunnar. & Wallin, Erik (1999). Organisations- och läroplansperspektiv. En väg mot en teori om skolan som institution. *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 2, s. 145–161.
- Andersson, Bengt-Erik (1983). *Elevers skolmiljö*. Stockholm: Skolöverstyrelsen.
- Andersson, Fia (2007). *Att utmana erfarenheter. Kunskapsutveckling i en forskningscirkel*. (Doktorsavhandling). Stockholm: Stockholms universitet.
- Andersson, Fia (2013). *Lärares erfarenheter av bedömning och bedömningsstöd i grundsärskolans och grundskolans årskurs 3 och 6*. Högskolan på Gotland. Opublicerat material.
- Antikainen, Ari, (2006) 'In Search of the Nordic Model in Education', *Scandinavian Journal of Educational Research*, Vol. 50, No 3, pp. 229–243.
- Arfwedson, Gerhard. & Lundman, Lars (1984). *Skolpersonal och skolkoder. Om arbetsplatser i förändring*. Stockholm: Liber.
- Arnman, Göran & Jönsson, Ingrid (1983). *Segregation och svensk skola: en studie av utbildning, klass och boende*. Lund: Arkiv.
- Berg, Gunnar (1981). Skolan som organisation. (Doktorsavhandling.) *Uppsala Studies in Education*, 15. Acta Universitatis Upsaliensis.

- Berg, Gunnar (1990). Skolledning och professionellt skolledarskap. Perspektiv på skolledares uppgifter och funktioner. *Pedagogisk forskning i Uppsala*, 92. Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet.
- Berg, Gunnar (1992). Statlig styrning och kommunal skoladministration. En rapport från SLAV-projektet. *Pedagogisk forskning i Uppsala*, 104. Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet.
- Berg, G 2001. *Skolkultur – nyckeln till skolans utveckling. En bok för skolutvecklare om skolans styrning*. Stockholm: Förlagshuset Gothia.
- Berg, Gunnar (2003). *Att förstå skolan. En teori om skolan som institution och skolor som organisationer*. (Diss.) Lund: Studentlitteratur.
- Berg, Gunnar (2007). RUC i gränslandet mellan akademi och skola. En utvärdering av RUC vid Umeå universitet. *Working Paper in Teacher Education*, 1. Umeå universitet.
- Berg, Gunnar (2011). *Skolledarskap och skolans frirum*. Lund: Studentlitteratur.
- Berg, Gunnar, Brettell, Leif, Lindskog, Erik, Nyttell, Ulf, Söderström, Magnus & Yttergren, Magdalena (1987). *Skolans arbetsorganisation – vad är det?* Lund: Studentlitteratur.
- Berg, Gunnar, Larsson, Tore & Wallin, Erik (1980). Personallagsutbildningen. Bakgrund, tillkomst och synpunkter på utvärdering. *Pedagogisk forskning i Sverige*, 20. Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet.
- Berg, Gunnar., Groth, Erik., Nyttell, Ulf. & Söderberg, Hans (1999). *Skolan i ett institutionsperspektiv. Slutrapport från projektet "Styrning, ledning och skolans arbete/verksamhet" (SLAV 2)*. Lund: Studentlitteratur.
- Berg, Gunnar., Larsson, Tore., Lindblad, Sverker. & Wallin, Erik. (Red.) 1980. *Förändring och förnyelse i skolan – frihet och gränser*. Stockholm: Liber.
- Berg, G. & Scherp, H-Å. (Red.) 2003. *Skolutvecklingens många ansikten*. Forskning i fokus, 15. Myndigheten för skolutveckling. Stockholm: Liber.
- Berg, Gunnar, Sundh, Frank, Wede, Christer (red.) *Lärares ledarskap*. Lund: Studentlitteratur, 2012.

- Berg, Gunnar. & Wallin, Erik (1983). *Skolan i ett utvecklingsperspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Berg, Gunnar. & Wallin, Erik (1986). Utbildningsreform, implementering och aktörsberedskap. Slutrapport från SIAU-projektet. *Pedagogisk forskning i Uppsala*, 68. Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet.
- Bergh, Andreas (2010). Vad gör kvalitet med utbildning? Om kvalitetsbegeppets skilda innebörder och dess konsekvenser för utbildning. (Diss.) *Örebro Studies in Education*, 29. Pedagogiska institutionen, Örebro universitet.
- Biesta, Gert (2009). Good education in an age of measurement: on the need to reconnect with the question of purpose in education. *Education, assessment, evaluation and accountability*, 21 (1), pp. 33–46.
- Blomqvist, Paula & Rothstein, Bo (2000). *Välfärdsstatens nya ansikte: demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora
- Bostedt, Göran, Eriksson, Linda. (2011) *Elevinflytande och ledarskap i skolan*, i Berg, Sundh, & Wede (2011) .
- Brettell, Leif (1986). *Arbetsenheter i skolan*. Stockholm: Liber.
- Broady, Donald (1992). Bildningstraditioner och läroplaner. I: *SOU 1992:94*. Bilaga 5.
- Brunson, Nils. & Olsen, Johan (Eds.) 1990. *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsson.
- Carlgren, Ingrid & Marton, Ference (2000). *Lärare av i morgon*. Stockholm: Lärarförbundets förlag.
- Carlgren, Ingrid & Englund, Tomas (1995). Innehållsfrågan, didaktiken och läroplansreformen. I: *Englund*, 1995.
- Dagens Nyheter* (1999). Nationell skola snart helt borta. 18 maj, s. 1 och 6.
- Dahler-Larsen. Peter (2007). Constitutive Effects of Performance Indicator Systems i Saville Kushner, Nigel Norris (Eds.) *Dilemmas of Engagement: Evaluation and the New Public Management (Advances in Program Evaluation, Volume 10)*, Emerald Group Publishing Limited, pp. 17–35.

- Dahler-Larsen, Peter (2008). *Konsekvenser af indikationer*. Århus: KREVI [elektronisk version] Nedladdad den 11 januari 2012 från [http://kreivi.dk/files/Konsekvenser\\_af\\_indikatorer\\_PDL\\_190508.pdf](http://kreivi.dk/files/Konsekvenser_af_indikatorer_PDL_190508.pdf)
- Dahler-Larsen, Peter (2011). Afterword: Evaluation as a field and as a source of reflection – Comments on how QAE restructures education now and in the future. In J. Ozga, P. Dahler-Larsen, C. Segerholm and H. Simola (Eds.) *Fabricating Quality in Education: Data and Governance in Europe*, London: Routledge.
- Dahler-Larsen, Peter (2012). Constitutive effects as a social accomplishment: A qualitative study of the political in testing. *Education Inquiry*, Vol. 3, No. 2, pp. 171–186.
- Danell, Mats (2006) *På tal om elevinflytande: hur skolans praktik formas i pedagogers samtal*. Luleå: Luleå tekniska universitet, Institutionen för utbildningsvetenskap. 2006:06
- Dewey, John (1916). *Democracy and Education*. New York: MacMillan.
- De Faire, Eva, Georgén, Per & Lagerman, Agneta (1976). *Läroplaner och Elevdemokrati*. Stockholm: Pan/Nordstedt.
- De Wolf, Inge. F. & Janssens, Frans, J. G (2007). Effects and side effects of inspections and accountability in education: an overview of empirical studies. *Oxford Review of Education*, 33, (3), pp. 379–396.
- Du Rietz, Lars., Lundgren, Ulf.P. & Wennås, Olof. 1987. *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*. Utbildningsdepartementet. DsU 1987:1.
- DS 1990:60. *Betygens effekter på undervisningen*. Stockholm: Allmänna förl.
- Ds 2001:48. *Samverkande styrning. Om läroplanerna som styrinstrument*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Ds U 1986:13. *Specialpedagogik i skola och lärarutbildning*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Ehren, Melanie (2012). Impact of School Inspections on Teaching and Learning – Final report (ISI-TL). Nedladdad den 30 september 2012 från <http://schoolinspections.eu/category/austria/au-results/>
- Ekholm, Mats (2005). Samverkan i styrningen. *Tidskrift från Föreningen för svensk undervisningshistoria*. Årgång 5, Nr 1–2, 2005.

- Ekholm, Mats (2012). Skolor i det längre perspektivet. I Troye Nordkvälle, Y., Haugsbakk, G. och Nyhus, L. (2012) *Pedagogisk utveckling – veier og omveier til en god skole*. Cappelen Damm Akademisk, Livonia Print, Latvia.
- Ekholm, Mats, Fransson, Anders & Lander, Rolf (1987) *Skolreformer och lokalt gensvar. Utvärdering av 35 grundskolor genom upprepade lägesbedömningar 1980–1985*. Institutionen för pedagogik vid Göteborgs universitet.
- Ekman, Bengt & Holmstrand, Lars (1989). Ingenting har hänt... Slutrapport från fallstudieutvärderingen i Uppsala högskole-region. *Pedagogisk forskning i Uppsala*, 88. Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet.
- Ekonomistyrningsverket (2006). *Skolverkets utbildningsinspektion – ger den några effekter?* Slutrapport.
- Englund, Tomas. (Red.) *Utbildningspolitiskt systemskifte?* Stockholm: HLF förlag, 1996.
- Englund, Tomas (1999). *Den svenska skolan och demokratin*, i SOU 1999:93, Det unga folkstyret, Demokratiutredningens forskarvolym IV.
- Englund, Tomas (2000). *Deliberativa samtal som värdegrund – historiska perspektiv och aktuella förutsättningar*. Stockholm: Skolverket.
- Englund, Tomas & Quennerstedt, Ann (red). *Vadå likvärdighet?* Göteborg: Bokförlaget Daidalos, 2008.
- Ekman, Joakim & Todosijevic, Sladjana (2003). *Unga demokrater*. Forskning i fokus 11. Myndigheten för skolutveckling. Stockholm: Fritzes
- Erlander, Tage (1973). *1940–1949*. Stockholm: Tidens förlag.
- Erlander, Tage (1982). *1960-talet. Samtal med Arvid Lagercrantz*. Stockholm: Tidens förlag.
- Fahlgren, Karl-Erik, Karlsson, Siv, Larsson, Tore & Wallin, Erik (1978). Ökat inflytande och ansvar. Rapport från försök med i sex skolor i Uppsala 1974–78. *Pedagogisk forskning i Uppsala*, 6. Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet.
- Folkundervisningskommitténs betänkande IV angående folkskolan (1914). Stockholm: Norstedts och Söner.
- Forsberg, Eva & Wallin, Erik (2006). *Skolans kontrollregim – ett kontraproduktiva system för styrning?* Stockholm: HLS Förlag.

- French, Wendyl & Bell, Chris (1973). *Organization Development*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Fullan, Michael, Miles, Matthew & Taylor, Giles (1980). *Organization Development in Schools: The State of the Art. Review of Educational Research*. 1.
- Giota, Joanna och Emanuelsson, Ingemar (2011). *Specialpedagogiskt stöd, till vem och hur? Rektorerers hantering av policyfrågor kring stödet i kommunala och fristående skolor*. RIPS: Rapporter från Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, nr 1. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Granström, Kjell (1990). *Om skolans arbets sätt. I synnerhet om undersökande arbetssätt*. Linköping: Läns skolnämnden.
- Granström, Kjell (2003). Arbetsformer och dynamik i klassrummet. I Staffan Selander (red.) *Tradition och förnyelse i svensk skola och skolforskning* (s. 223–243) Stockholm: Liber.
- Granström, Kjell & Einarsson, Charlotta (1995). *Forskning om liv och arbete i svenska klassrum*. Stockholm: Liber.
- Gray, Colette & Gardner, John (1999). The Impact of School Inspections. *Oxford Review of Education*, 25 (4), pp. 455–468.
- Gymnasieskola för alla? Bilder från verkligheten (1985). *Gymnasieskola i utveckling*. Stockholm: Skolöverstyrelsen.
- Hansen, Donald A. & Gerstl, Joel. E. (Red.) 1971. *Sociologiska perspektiv på utbildningen*. ALMAserien 28. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Haldén, Eva (1997). Ett centralt ämbetsverk i omvandling – från Skolöverstyrelsen till Skolverket. *Score Rapportserie*, 1997:2.
- Henry, Gary & Mark, Melvin. (2003). Beyond Use: Understanding Evaluation's Influence on Attitudes and Actions. *American Journal of Evaluation*, 24, (3), pp. 203–314.
- Hermansson, Estrid (1974). *Upplevelser och påverkan*. Stockholm: Sveriges Lärarförbund.
- Hildebrand, Staffan (1969). *Skola för demokrati*. Stockholm: Sveriges Radios förlag.
- Hoyle, Eric (1980). Professionalization and Deprofessionalization in Education. In: *Hoyle & Megarry*.
- Hoyle, Eric & Megarry, John (Eds.) 1980. *World Yearbook of Education 1980. Professional Development of Teachers*. London: Cogan Page. New York: Nichols Publishing Company, 1980.



- Howlett, Michael, Kim, Jonathan & Weaver, Paul (2006). Assessing instrument mixes through program- and agency-level data: Methodological issues in contemporary implementation research. *Review of Policy Research*, 23(1), pp. 129–151.
- Hult, Agneta & Segerholm, Christina (2013). *What is school inspection for? The assumptive worlds of the Swedish Schools Inspectorate*. Paper presented at the Nordic Educational Research Association conference in Reykjavik, NW 21: Politics of Education and Policy Studies, March 7–9, 2013.
- Hägglund, Kent (Red.) *Ständigt i stöpsleven. Lärarhögskolan i Stockholm under fem decennier*. Stockholm: HLS förlag.
- Jarl, Maria (2012). *Skolan och det kommunala huvudmannskapet*. 1. uppl. Malmö: Gleerups
- Johansson, Ulla (2000). Normalitet, kön och klass – Liv och lärande i svenska läroverk 1927–1960. *Department of Education, Umeå university*.
- Key, Ellen (1911). *Barnets århundrade*, Stockholm: Albert Bonniers Boktryckeri
- Kristiansson, Martin (2006). Skolan och den politiska offentligheten – öppning eller tillslutning? Styrning och skolutveckling utifrån ”försöket utan timplan”. (Diss.) *Karlstad University Studies*, 2006:59,
- Lakomaa, Erik (2009). *The economic psychology of the welfare state*. Diss. Stockholm: Handelshögskolan, 2009
- Larsson, Hans Albin (2011). *Mot bättre vetande: en svensk skolhistoria*. 1. uppl. Stockholm: SNS förlag
- Larsson, Hans Albin (2012), <http://www.newsmill.se/artikel/2012/04/03/inte-konstigt-att-folk-inte-vill-bli-l-rare>
- Larsson, Pär & Löwstedt, Jan (2010). *Strategier och förändringsmyter – ett organisationsperspektiv på skolutveckling och lärares arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, Tore (1980). Inledning. Lokalt utvecklingsarbete – varför det? I: *Berg m.fl.*, 1980.
- Lindblad, Sverker (1980). Skola och förändring. Till frågan om utbildningspolitik, utbildningsreformer och pedagogiskt utvecklingsarbete. *Pedagogisk forskning i Uppsala*, 19. Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet.

- Larsson, Reidar (1994). *Politiska ideologier i vår tid*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindblad, Sverker. & Wallin, Erik (1980). Lokalt pedagogiskt utvecklingsarbete – gränser och möjligheter. I: *Berg m.fl.*, 1980.
- Lindensjö, Bo. & Lundgren, Ulf. P. (2000). *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: HLS Förlag.
- Lundgren, Joakim, Hult, Agneta, Segerholm, Christina & Rönnerberg, Linda (2012). Mediating school inspection – Key dimensions and keywords in agency text production 2003–2010. *Education Inquiry* Vol. 3, No. 4, December 2012, pp. 569–590.
- Lortie, Dan (1975). *School Teacher. A Sociological Study*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Lundgren, Ulf .P. (1979). *Att organisera omvärlden*. Stockholm: Liber.
- Lundgren, Ulf. P. (2006). Vad styr skolan? I: *Hägglund*, 2006.
- Läroplan för grundskolan (1980). Allmän del. Stockholm: Liber UtbildningsFörlaget.
- Lpo 94. Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet.
- Lpf 94. Läroplan för de frivilliga skolformerna. Gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, den kommunala vuxenutbildningen, statens skolor för vuxna och vuxenutbildningen för utvecklingsstörda.
- MacIver, Rogert. M. & Page, Charles. H. (1949). *Society*. New York: Rinehart & Winston.
- Mark, Melvin & Henry, Gary (2004). The Mechanism and Outcomes of Evaluation Influence. *Evaluation*, Vol. 10, (1), pp. 35–57
- Marklund, Sixten (1982). *Skolsverige 1950–1975. Del 2. Försöksverksamheten*. Stockholm: Liber/Utbildningsförlaget.
- Matthews, Peter & Sammons, P. (2004). *Improvement through inspection: an evaluation of the impact of Ofsted's work*. HMI 2244. Institute of Education, University of London. Nedladdad den 22 augusti 2012 från <http://dera.ioe.ac.uk/4969/3/3696.pdf>
- Myndigheten för skolutveckling (2003). *Att granska och förbättra kvalitet. Om kvalitetsutveckling i skola, förskola, skolbarnsomsorg och vuxenutbildning – en översikt över aktuell forskning och utveckling samt dokumenterad erfarenhet*. Stockholm: Fritzes.

- Myndigheten för skolutveckling (2008). *Utvecklingsdialog för skolutveckling – metod och förhållningssätt*. Temaskrift. Stockholm: Liber.
- Nilholm, Claes (2006). *Inkludering av elever ”i behov av särskilt stöd”*. – *Vad betyder det och vad vet vi?* Forskning i Fokus nr 28. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling.
- North, Douglass (1993). *Institutionerna, tillväxten och välbefindandet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Novak, Judit. (2013). *De styrdas röster [Elektronisk resurs]: Rektors berättelser om Skolinspektionens regelbundna tillsyn*. Härnösand: Mittuniversitetet.
- Nytell; Hans. (1996). Från kvalitetsidé till kvalitetsregim. Om statlig styrning av skolan. (Diss.) *Uppsala Studies in Education, 114. Acta Universitatis Upsaliensis*. Uppsala universitet.
- Odin, Björn. & Åhs, Knut (1985). *Den dolda styrningen*. Skolpolitisk intention och pedagogisk verklighet. Lund: Studentlitteratur.
- Palme, Olof (1969). Skolan – en spjutspets mot framtiden. I: *Hildebrand*.
- Pedagogisk Uppslagsbok* (1986). Från A till Ö utan pekpinna. Stockholm: Lärarförbundets förlag och Informationsförlaget.
- Persson, Sofia (2008). *Läraryrkets uppkomst och förändring: en sociologisk studie av lärares villkor, organisering och yrkesprojekt inom den grundläggande utbildningen i Sverige ca 1800–2000*. Diss. Göteborg: Göteborgs universitet, 2008
- Prop. 1975/76:39. *Skolans inre arbete*. Regeringens proposition.
- Prop. 1977/78:85. *om nytt statsbidrag till grundskolan*. Regeringens proposition
- Prop. 1983/84:116 *om gymnasieskola i utveckling*. Regeringens proposition.
- Prop. 1988/89:4 *om skolans utveckling och styrning*. Regeringens proposition.
- Prop. 1989/90:41 *om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*. Regeringens proposition.
- Prop. 1990/91:18 *om ansvaret för skolan*. Regeringens proposition.

- Prop. 1991/92:95. *Valfrihet och fristående skolor*. Regeringens proposition.
- Prop. 1992/93:230. *Valfrihet i skolan*. Regeringens proposition.
- Prop. (1992/93:220) *En ny läroplan: en ny läroplan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*. Regeringens proposition
- Prop. 1992/93:250. *Ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särvux*. Regeringens proposition.
- Prop.1999/2000:135. *En förnyad lärarutbildning*. Regeringens proposition.
- Prop. 2008/09:87. *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan*. Regeringens proposition.
- Prop. 2009/10:89. *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning*. Regeringens proposition.
- Prop. 2009/10: 165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*. Regeringens proposition.
- Quennerstedt, Ann (2006). *Kommunen – en part i utbildningspolitiken?* (Diss.) Örebro Studies in Education, 14. Örebro universitet
- Ramström, Dick (1963). *Administrativa processer*. Stockholm: Svenska bokförlaget.
- Richardson, Gunnar (1983). *Drömmen om en ny skola. Idéer och realiteter i svensk skolpolitik*. Skara: Liber/Allmänna förlaget.
- Richardson, Gunnar (2010). *Svensk utbildningshistoria: skola och samhälle förr och nu*. 8. rev. uppl. Lund: Studentlitteratur
- Ringarp, Johanna (2011). *Professionens problematik: lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Diss. Lund: Lunds universitet, 2011
- Rothstein, Bo (1985). *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund: Arkiv avhandlingsserie.

- Rönnerberg, Linda (2012). Taking Inspection in One's Own Hands – Local enactments of Swedish national school inspection. Paper to be presented at the European Conference of Educational Research (ECER), NW 23: Policy Studies and Politics of Education, in Cádiz, Spain, September 17–21, 2012 as a part of the symposium *Governing By Inspection (II): National Developments*.
- Rönnerberg, Linda, Lindgren, Joakim & Segerholm, Christina. (2012). In the public eye: Swedish schoolinspection and local newspapers: exploring the audit–media relationship. *Journal of Education Policy*.
- Rönnerberg, Linda och Segerholm, Christina. Skolinspektionen. I: Hult, Agneta & Olofsson, Anders (red.) (2011). *Utvärdering och bedömning i skolan: för vem och varför?* Stockholm: Natur & kultur
- Sahlberg, Pasi (2012). *Lärdomar från den finska skolan*. Lund: Studentlitteratur.
- Sahlin, Kerstin & Waks, Caroline (2008). Stärkt statlig kontroll och professionalisering i samspel – en svensk skola i omvandling. I: Individ – samhälle – lärande. *Vetenskapsrådets rapportserie*, 2:2008.
- Schwandt, Tomas (2012). Quality, Standards and Accountability: An Uneasy Alliance *Education Inquiry*, Vol. 3, No. 2, pp. 217–224.
- Selberg, Gunvor (2001). *Främja eleverns lärande genom elevinflytande*, Studentlitteratur
- Segerholm, Christina (2001). National evaluations as governing instruments: How do they govern? *Evaluation*, Vol. 7, (4), pp. 427–438.
- Segerholm, Christina (2009). 'We are doing well on QAE': the case of Sweden. *Journal of Education Policy*, (24), 2, pp. 195–209.
- Segerholm, Christina (2012). The Quality Turn. Political and Methodological Challenges in Contemporary Educational Evaluation and Assessment. *Education Inquiry*, Vol. 3, No. 2, pp. 115–122.
- Segerholm, Christina (forthcoming). Values in Swedish school inspection – tensions and contradictions. In Boufooy-Bastick, Béatrice (Ed.) *Cultures of Education Policy. Policy-Outcomes relationships*. Strasbourg, France: Analytic.

- Segerholm, Christina, Forsberg, Eva, Lindgren, Joakim, Nilsson, Ingrid & Rönnberg, Linda (2009). *Inspektion som styrning. Skolinspektion och utbildningsstyrning i Sverige, England och Skottland*. Mittuniversitetet, Institutionen för utbildningsvetenskap. Forskningsprojekt finansierat av Vetenskapsrådet nr 2009-5770.
- Selghed, Bengt (2011). *Betygen i skolan: kunskapssyn, bedömningsprinciper och lärarpraxis*. 2. uppl. Stockholm: Liber
- SFS 1997:702. *Förordning om kvalitetsredovisning inom skolväsendet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SFS 1978:345. *Förordning om statsbidrag till driftkostnader för grundskolan, m.m.* Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SFS 2001:649. *Förordning om ändring i förordningen (SFS 1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SFS 2010:800. *Skollag*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SICI. (2012). *About us*. Åtkomst 30 juni 2012 från <http://www.sici-inspectorates.eu/en-US/About-us>
- Sirjamaki, John (1971). I: *Hansen & Gertl*.
- Skolinspektionen (2011a). *Anmärkning och avstående från ingripande*. Promemoria 2011-09-01.
- Skolinspektionen (2011b). *Bedömning av brister samt val av verktyg*. Promemoria 2011-09-23.
- Skolinspektionen (2012a). *Bedömningspunkter grundskola och förskoleklass*. Hämtad den 22 april 2012 från <http://www.skolinspektionen.se/Documents/Regelbunden-tillsyn/bedomningspunkter/bedomningspunkter-grsk.pdf> 5
- Skolinspektionen (2012b). *Så går tillsynen till*. Åtkomst den 22 april 2012 från <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Regelbunden-tillsyn/Planering-och-genomforande/>
- Skolinspektionen (2012c). *Olika sorters beslut*. Åtkomst den 22 april 2012 från <http://skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Olika-sorters-beslut/>
- Skolinspektionen. (2012d). *Skolinspektionen stugar om i besluten*. Hämtad den 11 december 2012 från <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Nyheter1/Skolinspektionen-stugar-om-i-besluten/>

- Skolinspektionen (2013). *Särskilt stöd*.  
[http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/  
Vanliga-brister/Individanpassad-undervisning/#](http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Vanliga-brister/Individanpassad-undervisning/#) , 2013-03-13
- Skolverket (2000). *Grundskolans kursplaner och betygskriterier*,  
Upplaga 1. Västerås: Skolverket och Fritzes.
- Skolverket (2002). *Att utvärdera skolan. Verktyg för utvärdering*.  
Stockholm: Skolverket/Liber.
- Skolverket, (2005). *Skolverkets lägesbedömning 2005*, Skolverkets  
rapport nr 264.
- Skolverket (2010). *Skrifliga omdömen i grundskolans individuella  
utvecklingsplaner: en uppföljning och utvärdering av skolornas  
arbete ett år efter reformen*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2011). Skolverkets allmänna råd för planering och  
genomförande av undervisningen, SKOLFS 2011:149.
- Skolverket (2011). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och  
fritidshemmet 2011*. Västerås: Edita.
- Skolverket (2012). Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet.  
*Skolverkets allmänna råd med kommentarer*.
- Skolverket (2013). Skolverkets lägesbedömning 2013, Skolverket.
- Skolverkets (2013). *Lärarnas yrkesvardag: en nationell kartläggning  
av grundskollärares tidsanvändning*. Stockholm: Skolverket.
- Skr 1996/97:112. Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxen-  
utbildning – kvalitet och likvärdighet. Stockholm: Utbildnings-  
departementet.
- Skr 2001/02:188. *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens  
utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxen-  
utbildning*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Skr 2009/10:79. En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn. Stockholm:  
Utbildningsdepartementet.
- SOU 1938:29. *Betänkande med utredning och förslag angående  
intagning av elever i första klassen av de allmänna läroverken och  
med dem jämförliga läroanstalter*. Stockholm: Nord. bokh. i  
distr.
- SOU 1942:11. *Betygssättningen i folkskolan. Betänkande med utred-  
ning och förslag angående betygssättningen i folkskolan*. Stockholm.
- SOU 1946:31. *Skolans inre arbete. Synpunkter på fostran och under-  
visning*, Stockholm

- SOU 1948:27. *1946 års skolkommisions betänkande med förslag och riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*. Stockholm: Ecklesiastikdepartementet.
- SOU 1961:30. *Grundskolan. Betänkande utgivet av 1957 års skolberedning*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 1974:53. *Skolans arbetsmiljö. Betänkande avgivet av Utredningen om skolans inre arbete*. Stockholm: Liber/Allmänna förlaget.
- SOU 1997:121. *Skolfrågor – Om skola i en ny tid. Slutbetänkande av Skolkommittén*. Stockholm: Nordstedts.
- SOU 1977:9. *1973 års betygsutredning. Betygen i skolan: betänkande*. Stockholm: LiberFörlag/Allmänna förlaget.
- SOU 1978:65. *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning*. Betänkandet avgivet av SSK-utredningen. Stockholm: Liber.
- SOU 1981:96. *En reformerad gymnasieskola. Ett principbetänkande av gymnasieutredningen*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1988:20. *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1991:98. *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – Statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer*. Betänkande avgivet av Kommunalekonomiska kommittén. Stockholm: Allmänna förlaget
- SOU 1992:86. *Betygsberedningen. Ett nytt betygssystem: slutbetänkande*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 1992:94. *Skola för bildning. Betänkande av läroplanskommittén*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 1996:22. *Inflytande på riktigt – Om levers rätt till inflytande*. Stockholm: Allmänna förlaget
- SOU 1997:121. *Skolfrågor – Om en skola i en ny tid*. Slutbetänkande av Skolkommittén. Stockholm 1997.
- SOU 2000:19. *Från dubbla spår till elevhälsa – i en skola som främjar lust att lära, hälsa och utveckling*. Slutbetänkande av Elevvårdsutredningen. Utbildningsdepartementet.
- SOU 2002:121. *Skollag för kvalitet och likvärdighet. Betänkande av 1999 års skollagskommitté*. Stockholm: Utbildningsdepartementet/Fritzes.



- SOU 2007:101. *Tydlig och öppen. Förslag till stärkt skolinspektion.* Betänkande av Utbildningsinspektionsutredningen.
- SOU 2007:28. *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan.* Betänkande från Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.* Betänkande av Styrtredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2010:95. *Se, tolka och agera – allas rätt till en likvärdig utbildning.* Slutbetänkande av utredningen om utsatta barn i skolan. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2013:30. *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer.* Delbetänkande av Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan. Stockholm: Elanders.
- Sträng, Roger (2012). *En flerstämmig kulturanalys. Om värden, värderingar och motiv i skolors vardagsarbete.* Doktorsavhandling i pedagogik. Karlstad universitet.
- Sundh, Frank, Wede, Christer & Berg, Gunnar (2003). Gävle kommuns skolplan – en övergripande utvärdering. Rapport VII från SABO 2-projektet. Rapport 2003:13. Campus Lugnet. Högskolan Dalarna, Profilmråde Kultur och lärande.
- Telhaug, Alfred et. al., (2006) 'The Nordic Model in Education: Education as part of the political system in the last 50 years'. *Scandinavian Journal of Educational Research*, Vol 50, Nr 3. Pp 245–283.
- Terminologihandbok för Skolinspektionens kvalitetsgranskningar. *Skolinspektionens rapport 2010*. Dnr 40-2010:3566.
- Tholin, Jörgen (2003). *En roliger dans?: svenska skolors första tolkning av innebörden i lokala betygskriterier i tre ämnen för skolår åtta.* Licentiatavhandling Borås : Högskolan i Borås, 2003.
- Tholin, Jörgen (2006). *Att kunna klara sig i okänd natur: en studie av betyg och betygskriterier – historiska betingelser och implementering av ett nytt system.* Diss. Göteborg : Göteborgs universitet, 2006
- Thullberg, Per, (2012)  
<http://www.newsmill.se/artikel/2012/03/26/vi-m-ste-erk-nna-att-decentraliseringen-slog-fel>.

- Tideman, Magnus (2000). *Normalisering och kategorisering. Om handikappideologi och välfärdspolitik i teori och praktik för personer med utvecklingsstörning*. Stockholm: Johansson & Skyttmo förlag.
- Förenta Nationerna (1989) Barnkonvention, <http://unicef.se/barnkonventionen> 2013-09-12
- Visscher, Adrie J. (2001). Public school performance indicators: problems and recommendations. *Studies in Educational Evaluation*, Vol 27, (3), pp. 199–214.
- Wallin, Erik (1980). *SIA-reformens förutsättningar*. Stockholm: Liber.
- Wallin, Erik (1997). *Gymnasieskola i stöpsleven – då nu alltid. Perspektiv på en skolform*. Stockholm: Skolverket.
- Wahlström, Ninni (2002). Om det förändrade ansvaret för skolan? Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser. (Diss.) *Örebro Studies in Education*, 3. Pedagogiska institutionen, Örebro universitet.
- Weber, Max (1983). *Ekonomi och Samhälle. Förståendesociologins grunder*. Del 1. Lund: Argos.
- Wennås, Olof (1989). *Vem ska styra vad i skolan – och hur?* Stockholm: Utbildningsförlaget.
- Weiss, Carol. H. (1998). *Evaluation: methods for studying programs and policies* (2nd ed), Prentice Hall, Upper Saddle River, N.J.
- Wingård, Britta (1994). Det kontraproduktiva arbetslaget? En fallstudie av Björnskolans i Aspeboda kommun. En rapport från SLAV-projektet. *Pedagogisk forskning i Uppsala*, 117. Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet.
- von Greiff, Camilo (2010). Hur bör skolan finansieras för att gynna likvärdighet? *Ekonomisk debatt*, nr 2, årgång 30.
- Åhs, Knut (1981). Ty åt den som har, åt honom skall det varda givet... Destinering av de fria resurserna i grundskolan. *Pedagogisk forskning i Uppsala*, 25. Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet.
- Åhs, Knut (1983). Resursanvändning i gymnasieskolan. En redovisning av resursfördelning och resursanvändning läsåret 1983/84 i ett urval av kommuner och skolenheter. *Pedagogisk forskning i Uppsala*, 44. Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet.

Österlind, Eva (1998). Disciplinering via frihet. Elevers planering av sitt eget arbete. (Diss.) *Uppsala Studies in Education. Acta Universitatis Upsaliensis*. Uppsala universitet.

# Statens offentliga utredningar 2014

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem  
– inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet  
– placeringsformer för barn och unga. S.
4. Det måste gå att lita på konsument-  
skyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera  
– om kommunaliseringen av den svenska  
skolan. U.

# Statens offentliga utredningar 2014

---

*Systematisk förteckning*

## **Statsrådsberedningen**

---

### **Justitiedepartementet**

Det måste gå att lita på konsumentskyddet. [4]

### **Utrikesdepartementet**

---

### **Försvarsdepartementet**

---

### **Socialdepartementet**

---

Framtidens valfrihetssystem

– inom socialtjänsten. [2]

Boende utanför det egna hemmet

– placeringsformer för barn och unga. [3]

### **Finansdepartementet**

---

Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]

### **Utbildningsdepartementet**

---

Staten får inte abdikera

– om kommunaliseringen av den svenska skolan. [5]

### **Landsbygdsdepartementet**

---

### **Miljödepartementet**

---

### **Näringsdepartementet**

---

### **Kulturdepartementet**

---

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---