

## **Kommunen – en part i utdanningspolitiken?**



*Örebro Studies in Education 14*



ANN QUENNERSTEDT

**Kommunen – en part i  
utbildningspolitiken?**

Avhandlingen *Kommunen – en part i utbildningspolitiken?* av Ann Quennerstedt är en publikation inom det av Vetenskapsrådet finansierade projektet *Vadå likvärdighet? Om likvärdighetsbegreppets olika innebörder i olika sammanhang – på skilda utbildningspolitiska nivåer och i konkret skolverksamhet.*

© Ann Quennerstedt, 2006

*Titel:* Kommunen – en part i utbildningspolitiken?

*Utgivare:* Universitetsbiblioteket 2006  
www.oru.se

*Skriftserieredaktör:* Joanna Jansdotter  
joanna.jansdotter@ub.oru.se

*Redaktör:* Heinz Merten  
heinz.merten@ub.oru.se

*Tryck:* DocuSys, V Frölunda 2/2006

ISSN 1404-9570

ISBN 91-7668-467-9

Akademisk avhandling för filosofie doktorsexamen i pedagogik, framlagd vid Örebro universitet 2006.

## Abstract

Quennerstedt, Ann (2006): Kommunen – en part i utbildningspolitiken? (The municipality – a participant in educational policy?) Örebro Studies in Education 14, 246 pp.

This dissertation focuses on *the municipality* (the local authority) as a participant in Swedish educational policy. The reform of school governance in the 1990s, gave municipalities wider authority in the educational field and a greater responsibility for education. Discussions about the equivalence of education were a key aspect in decentralising school governance and responsibility for education, and questions were raised about how equivalence would be affected by increased local influence on education. Since the meaning of equivalence had become contested in educational policy, the answer differed. In the dissertation, political discussions about the municipality and about equivalent education are merged, and together form a base for the main question: *In what different ways is the municipality constructed as a participant in educational policy?*

The analysis is undertaken within a curriculum theory tradition and from a discourse theory perspective that focuses school and education as situated in a field of tension determined by social and political struggle. The research interest is directed to the world as constructed in language and communication. The empirical material studied in the dissertation consists of national political texts, texts from the National Agency for Education and interviews with local politicians (local authority committee members).

From the analysis, three discourses about the municipality as a participant in educational policy are identified. These are:

*The municipality as responsible for performance*, which centres the construction of the municipality on a responsibility for educational performance. All actions undertaken by the municipality are in the discourse defined within a framework of goal achievement and results.

*The municipality as a non-participant*, where the municipality has no place in educational policy or realisation of the educational system. Education is considered as a matter between the state, the professionals and the families.

*The municipality as a political-ideological actor*, where the municipality is constructed as a participant with scope to organise school on the basis of certain political and ideological principles. The ideological stance adopted by the political majority guides the municipality's actions in the educational field.

The discourses have tangible consequences for the shape which school education assumes on a day-to-day basis in municipalities. Depending on which discourse that dominates a municipality's understanding of its own role, the actions undertaken by that municipality will be more or less directed towards education performance, and more or less ideologically based.

**Keywords:** municipality, equivalence, educational policy, decentralisation, school governance, curriculum theory, discourse analysis.

Ann Quennerstedt, Department of Education,  
Örebro University, SE-701 82 Örebro, Sweden, ann.quennerstedt@pi.oru.se



## Innehåll

Förord .....	13
<b>1. Introduktion .....</b>	<b>15</b>
En diskursteoretisk ansats .....	17
Syfte och frågeställningar .....	19
Disposition .....	19
Avgränsningar och begreppsutredningar .....	20
<b>2. En diskursteoretisk plattform .....</b>	<b>23</b>
Några inledande förutsättningar .....	24
Diskursteori och diskursanalys .....	24
Socialkonstruktionism .....	25
Avhandlingens diskursteoretiska ansats .....	27
Sammanfattning .....	31
<b>3. Kommunen .....</b>	<b>33</b>
Kommunen som politisk arena .....	34
Den kommunala självstyrelsen .....	34
Kommunens uppgifter och styrning av kommunal verksamhet .....	38
Den kommunala politikens legitimitet .....	40
Kommunen i utbildningspolitiken .....	41
Statlig styrning för jämlikhet – men förändringen ansas .....	42
Spänningsfältet mellan lokal styrning av skolan och likvärdighet .....	43
Nya ansvars- och styrningsförhållanden .....	48
Efter ansvarsbrottet .....	52
Skolverket i den nya ansvarsfördelningen .....	57
Sammanfattning och avslutning .....	61
Kommunen och likvärdigheten .....	64

<b>4. En likvärdig utbildning .....</b>	<b>65</b>
Om likvärdighet som konstituerande begrepp .....	65
Likvärdighetsbegreppets betydelseförskjutningar .....	68
Från periferi till centrum .....	68
Från entydighet till flertydighet .....	69
Från den politiska debattens centrum till lugnvattnet .....	76
Jämlikhet och frihet .....	77
Likvärdig utbildning i relation till jämlikhet och frihet .....	79
Sammanfattning .....	81
<b>5. Metodologiska beskrivningar och överväganden .....</b>	<b>83</b>
Avhandlingens empiriska material .....	84
Arenor .....	84
Materialval rikspolitiska arenan .....	86
Materialval skolverksarenan .....	88
Materialval kommunala arenan .....	88
Analysens genomförande – att identifiera diskurser .....	93
Tillvägagångssätt vid analyserna .....	94
Forskningsetiska överväganden .....	96
Sammanfattning .....	98
<b>6. Den rikspolitiska arenan .....</b>	<b>99</b>
Väsentliga drag i samtalet om styrning av skolan och om kommunen ..	101
En starkare statlig roll och ökat statligt ansvar .....	102
Betoning av de professionellas utrymme .....	105
Från planering till kontroll, eller från proaktiva till reaktiva handlingar .....	109
Aktiv politisk styrning .....	112



Jämförande och sammanfattande kommentar .....	114
Väsentliga drag i samtalet om likvärdig utbildning .....	114
Alla elever uppnår målen trots sina olikheter .....	115
Det får inte bli alltför olika .....	117
Större statligt ansvar för likvärdigheten .....	118
Jämförande och sammanfattande kommentar .....	119
Kommunen som part i utbildningspolitiken .....	120
Kommunbild 1 .....	121
Kommunbild 2 .....	123
Kommunbild 3 .....	123
Dominansförhållanden .....	124
<b>7. Skolverksarenan .....</b>	<b>125</b>
Väsentliga drag i samtalet om styrning av skolan och om kommunen .....	126
Organisera kvalitetsarbete .....	127
Utbildningspolitiskt aktiv kommun .....	129
Kommunen ett problem i ett flerdimensionellt gränsland .....	131
Jämförande och sammanfattande kommentar .....	133
Väsentliga drag i samtalet om likvärdig utbildning .....	134
Måluppnående och små skillnader .....	135
Ett komplext och tolkningsbart begrepp .....	137
Ett politiskt omstritt och performativt begrepp .....	139
Delat ansvar för likvärdigheten .....	140
Jämförande och sammanfattande kommentar .....	142
Kommunen som part i utbildningspolitiken .....	144
Kommunbild 1 .....	146
Kommunbild 4 .....	147
Dominansförhållanden .....	147

<b>8. Den kommunalpolitiska arenan .....</b>	<b>149</b>
Väsentliga drag i samtalet om styrning av skolan och kommunen .....	151
Ett övergripande ansvar – att 'se till' .....	151
Kommunens mellanställning .....	155
Kontakt med verksamhet och brukare .....	160
Begränsning av det kommunala ansvaret .....	161
Samverkanspolitik .....	163
Partipolitisk prägling .....	165
Jämförande och sammanfattande kommentar .....	168
Väsentliga drag i samtalet om likvärdig utbildning .....	170
Anpassad utbildning för måluppnående.....	172
Anpassad utbildning för att utvecklas maximalt .....	174
Samma innehåll och kunskaper .....	176
Integrera och blanda för social utjämning .....	176
Alternativ för val och konkurrens .....	178
Jämförande och sammanfattande kommentar .....	180
Kommunen som part i utbildningspolitiken .....	181
Kommunbild 1 .....	182
Kommunbild 2 .....	183
Kommunbild 4 .....	183
Kommunbild 5 .....	185
Dominansförhållanden .....	185

<b>9. Kommunen som part i utbildningspolitiken – tre diskurser .....</b>	<b>187</b>
Från fem kommunbilder till tre diskurser .....	187
Vad kvalificerar en diskurs? .....	189
Kommunen som resultatansvarig .....	191
Kommunen som icke-part .....	194
Kommunen som politisk-ideologiskt handlande .....	197
Diskurserna i ljuset av social antagonism och hegemoniska interventioner .....	199
Antagonism .....	199
Hegemoni .....	202
Avslutande kommentar .....	203
<b>10. En avslutande diskussion om diskursernas konsekvenser .....</b>	<b>205</b>
Diskursiva dominansförhållanden – ett sätt att förstå kommuners olika handlingar .....	206
Ideologiska värdekonflikter i utbildningsfrågor – var ska de hanteras? .....	209
Den kommunala självstyrelsens pris på utbildningsområdet? .....	211
<b>Summary .....</b>	<b>215</b>
<b>Referenser .....</b>	<b>225</b>
Bilaga 1 .....	235
Bilaga 2a .....	237
Bilaga 2b .....	239
Bilaga 3 .....	241



## Förord

De åren som jag har ägnat åt forskarutbildning och avhandlingsskrivande, och som nu är till ända, har varit fantastiska på många sätt. Att få tillbringa sina arbetsdagar i en stimulerande miljö, och där få ägna nästan all sin arbetstid åt att utvecklas generellt och att fördjupa sig i en intressant fråga är något som jag skulle önska åt alla.

Även om det är jag själv som har skrivit varje bokstav, vill jag framhålla att en avhandling inte är något som man skriver själv. Avhandlingen blir till i den kommunikation som författaren deltar i, både genom att läsa andras verk och genom att samtala omkring egna och andras funderingar och projekt. Det är således många som på olika sätt har bidragit till avhandlingens innehåll och tillkomst. Alla borde egentligen bli uppmärksammade här, men det låter sig inte göras. Jag vill ändå lyfta fram dem som varit allra viktigast för mig, och utan vars hjälp jag inte hade kunnat skriva någon avhandling.

Två forskningsmiljöer har varit extra väsentliga för mig under denna tid. I forskningsgruppen *Utbildning & Demokrati*, som leds av Tomas Englund och där doktorander och forskare främst från Pedagogiska institutionen vid Örebro universitet ingår, har jag funnit jordmån för att utveckla mina teoretiska perspektiv. Att delta i gruppens diskussioner, både med utgångspunkt i egna och i andras texter, är varje gång lika utvecklande och stimulerande. Tack till er alla! Särskilt betydelsefulla har Matilda Wiklund och Lars Erikson varit, de har alltid läst och diskuterat mina texter med stort engagemang, och de är också goda vänner. Tack Matilda och Lars för att ni har funnits till hands hela tiden i stort och smått!

Jag har också haft förmånen att ingå i ett projekt som finansierats av Vetenskapsrådet och där Tomas Englund varit vetenskaplig ledare; *Vadå likvärdighet? Om likvärdighetsbegreppets olika innebörder i olika sammanhang – på skilda utbildningspolitiska nivåer och i konkret skolverksamhet*. I projektgruppen har ett gemensamt intresse för likvärdighetsfrågan kombinerats med olika synsätt och intressefokus. Detta har varit en synnerligen god utgångspunkt för berikande diskussioner. Jag vill rikta ett tack till alla medlemmarna i projektgruppen, särskilt till Maria Olson som har blivit en god vän och samtalspartner om både avhandlingar och livet i allmänhet.

Vid olika tillfällen har jag presenterat manus till avhandlingen, och dessa har lästs och kommenterats av Carsten Ljunggren, Ninni Wahlström, Eva Hagström och Stig Montin. Ett varmt tack till er för era goda insatser!

I det absoluta slutskedet av avhandlingsskrivandet gjorde Lars Erikson en mycket omfattande helhetsläsning av manuset, och Lars förtjänstfulla synpunkter på stort och smått bidrog till att avhandlingen blev bättre. Ett speciellt stort tack till dig, Lars, för att du i stressiga tider avdelade utrymme och engagemang för mig!

Tomas Englund har varit min handledare ända sedan jag som C-student började intressera mig för utbildningspolitik. Tomas inbjöd mig omedelbart att delta i seminarier med forskningsgruppen Utbildning & Demokrati (då Soc-Inn), och en ny värld öppnade sig för mig. De kvalificerade diskussionerna och deltagarnas genuina önskan att tränga djupare in i de olika frågeställningarna var en omtumlande upplevelse som gav mersmak. Tomas leder forskningsgruppen utifrån sin grundläggande övertygelse om att samtalet är oslagbart som källa för gemensam utveckling, och han söker alltid skapa tillfällen för gemensamma överläggningar. Det har varit ett privilegium att få delta i dessa samtal.

Under arbetet med avhandlingen har Tomas gett mig stor frihet att söka mina egna vägar och pröva mina idéer, vilket jag upplevt som ett inspirerande förtroende. Hans kritiska och skärskådande frågor när vi har samtalat omkring mina texter och mina idéer har många gånger uppenbarat viktiga aspekter, som har lett till för avhandlingen avgörande vändningar. Tack Tomas för din goda handledning!

Slutligen vill jag också tacka min ständige medvandrare på livets alla stigar, Mikael Quennerstedt. Han är min främste kritiker och samtalspartner, och Mikaels synpunkter under avhandlingsarbetets gång har haft stor inverkan på slutresultatet. Tillsammans har vi delat livets glädjeämnen och vi har slitit sida vid sida när det varit nödvändigt. Mitt djupaste tack till dig för allt du gör!

Örebro, januari 2006  
*Ann Quennerstedt*

## Introduktion

Alla barn och ungdomar deltar i utbildning, och utformningen av och innehållet i denna utbildning tillmäts stor vikt för vårt samhälles utveckling och för det enskilda barnets personliga växande. Eftersom skolan har en så central betydelse tilldrar den sig också ett omfattande politiskt intresse, och skolan utgör ett politikområde som i tider av decentraliserad makt och lokalt inflytande fortfarande omgärdas av betydelsefulla centrala regleringar. Skolan är en politiskt styrd samhällsinstitution. Men viktiga förändringar av principerna för styrningen av skolan har genomförts. Väsentliga delar av ansvaret för utbildningen har förflyttats från centrala politiska och administrativa enheter till deras lokala motsvarigheter. Kommunerna uppbrä sedan 1990-talets början det fulla huvudmannaskapet för den offentliga skolan, vilket innebär att de ansvarar för att genomföra utbildningen på ett sådant sätt att den uppfyller de krav som staten ställt i lagar och förordningar.

Den här avhandlingen riktar intresset mot kommunen som en part i utbildningspolitiken. Med en förändrad ansvarsfördelning har kommunerna fått en mer framträdande roll i den politiska styrningen av skolan, och de har fått större möjligheter och befogenheter att fatta beslut om hur den egna skolan ska organiseras samt vilka prioriteringar som ska göras gällande utformningen av skolan. Det är just denna förstärkta position som intresserar mig. Enligt min mening kan kommunerna efter styrningsreformen 1990 betraktas som en part i systemet för styrning av skolan, en part som äger utrymme att driva sina egna frågor och konkret gripa in i utformningen av skolans verksamhet – det vill säga en part som kan bedriva utbildningspolitik. Men samtidigt som min utgångspunkt alltså är att kommunernas roll i utbildningspolitiken har förändrats i den riktning jag beskrivit, så ställer jag mig frågor om vad denna kommunernas starkare ställning kan innebära, och hur kommunens ansvar och roll i utbildningspolitiken framställs av de i systemet ingående parterna. Dessa undranden utgör startpunkten för min avhandling. I min studie ska jag undersöka hur kommunens uppgifter, befogenheter och ansvar framställs på några utbildningspolitiska arenor: rikspolitiken, Skolverket och kommunalpolitiken. På dessa arenor förs samtal om utbildning och skola, och om ansvarsför-

hållanden mellan olika parter. Det är i dessa utbildningspolitiska samtal som idéer om kommunens uppgift tar form och presenteras, och därför är samtalen centrala för min studie.

Hur kommunen som en part i utbildningspolitiken kan förstås är relaterat till en rad andra frågor i utbildningspolitiken. Utbildningspolitiken kan liknas vid en komplex väv, där mönster och trådar inte kan betraktas som separata enheter, utan måste ses som relaterade till varandra, och som svåra att förstå om man bortser ifrån dessa relationer. Vissa trådar och mönster ligger en bit bort i väven och har en mer indirekt effekt på det som ska studeras närmare, medan andra är så nära invävda att de inte kan förbigås som en central aspekt. En för kommunens roll sådan avgörande relation är frågan om *likvärdig utbildning*. Diskussioner om utbildningens likvärdighet kan sägas vara en nyckelaspekt för frågan om kommunens roll i ansvaret för skolan, frågorna om likvärdighet och ett förändrat kommunalt uppdrag har ömsesidigt påverkat varandra i det utbildningspolitiska samtalet.

De utbildningspolitiska diskussionerna som föregick styrningsförändringarna cirklade i stor utsträckning kring frågan om hur utbildningens likvärdighet påverkas om kommunerna får ett större ansvar för skolan. Kravet på att utbildningen ska vara likvärdig finns inskrivet i skollagen, och likvärdighet har tydligt angivits i de senaste läroplanerna (Lgr 80, Lpo 94) som en av skolans grundläggande principer. Till en början fungerade likvärdighetsmålet som motvikt mot decentraliseringsreformer. Utifrån en oro för att skolans enhetlighet och en nationellt likvärdig utbildningsstandard skulle äventyras, skedde förflyttningen av ansvar till kommunerna med försiktighet. Men likvärdighetsbegreppets innebörd kom att förändras, och med nya tolkningar utgjorde ett decentraliserat ansvar inte det problem som tidigare varit fallet, eftersom heterogenitet börjat betraktas som tolerabelt eller till och med önskvärt för upprätthållandet av likvärdighet. Den politiska debatten om förflyttning av ansvar för skolan från stat till kommun är således tätt sammanlänkad med frågan om likvärdig utbildning, och likvärdighetsbegreppets uttolkning hänger samman med hur det är möjligt att betrakta kommunen som en part i utbildningspolitiken. En avgörande förändring gällande likvärdighetsbegreppet är att det under 1980- och -90-talen blev alltmer omstritt till sin betydelse. Olika utbildningspolitiska ställningstaganden länkades till begreppet, och det användes för att legitimera i grunden olika sätt att betrakta hur skolan bör vara utformad och vilket innehållet ska vara.

Förskjutningen av likvärdighetsbegreppets innebörd, och det sätt varpå betydelsen av likvärdighet har samverkat med hur kommunens roll har förändrats och tagit konkret form, menar jag ger en viktig insikt i de politiska samtalens karaktär. Denna aspekt anknyter också till en av avhandlingens



mest grundläggande antaganden; att i samtalen som förs om våra samhällsangelägenheter konstitueras vår förståelse av samhället och dess institutioner. Det är med språket som människan konstruerar sin värld, genom att benämna företeelser på ett sätt och inte ett annat framställs meningssammanhang som fungerar konstituerande. Jag betraktar vidare det konstituerande samtalet som konfliktfyllt. Då vi talar om ett fenomen, till exempel likvärdig utbildning, utageras politiska konflikter som på en djupare nivå handlar om vilka värden och principer som ska vara vägledande för hur samhällets institutioner tar form och ges innehåll. Ett visst sätt att ge mening åt ett fenomen kan bli dominerande, och därmed att utgöra ramar för hur fenomenet tar konkret form i mötet med samhällets medborgare. Konkurrerande men mindre framträdande synsätt kan på så sätt bli undanträngda och i olika grad osynliggjorda som alternativa handlingsvägar och meningssammanhang.

Avhandlingen utgår således ifrån att det är i talet om kommunen och om likvärdighet, genom konflikter och strid i och om språket, som kommunen som part i utbildningspolitiken och likvärdighetens innebörd tar form. Det huvudsakliga intresset i den här avhandlingen är att fokusera just hur kommunen konstrueras i de utbildningspolitiska samtalen, eller snarare *på vilka olika sätt* som kommunen som en utbildningspolitisk part framträder. Ett underliggande antagande är därmed att det finns skilda sätt att konstruera kommunen, som i sin tur bygger på i grunden olika uppsättningar av värden och principer. Ett sätt att kvalificera förståelsen av hur kommunen konstrueras menar jag är att tillföra problematiken kring likvärdighetsbegreppet, och låta dessa två frågor utgöra en sorts helhet, där relationer mellan frågorna om kommunens roll och likvärdig utbildning är vägvisare till en större kunskap om olika sätt att betrakta kommunens uppgift i styrningen av skolan och dess ansvar för det offentliga skolväsendet.

## En diskursteoretisk ansats

Jag har ovan diskuterat hur det i politiska samtal pågår en språklig kamp om hur aspekter av skolan och styrningen av skolan ska benämnas och beskrivas. I talet om kommunens roll och likvärdighetens innebörd framkommer olika idéer om vad som är skolans uppgift och hur den ska organiseras, och dessa möjliggör i sin tur alternativa politiska handlingsvägar. Den språkliga kampens betydelse för hur saker och ting tar form är en central innebörd av den diskursteoretiska ansats som avhandlingen utgår ifrån. En *diskurs* kan beskrivas som ett mönster i samhället för hur man kan tala, skriva, tänka, handla gällande en företeelse. Diskurser anger förutsättningarna för vad som är möjligt och inte möjligt att formulera på ett visst område, och för vilka handlingar som kan utföras. En företeelse om-

ges alltid av flera konkurrerande diskurser, alltså skilda mönster som möjliggör och förnekar möjligheter att definiera och benämna något på ett särskilt sätt, och därmed olika sätt att konstituera detta. Den diskursteori som avhandlingen tar avstamp i fokuserar således att det ständigt pågår en diskursiv kamp om företräde till definierande och benämning, och på så sätt är diskursteorin också en teori om makt. Privilegiet att formulera en företeelses mening utgör en maktposition, eftersom benämning definierar, och därmed konstituerar, företeelsen.

I avhandlingen närmar jag mig den specifika problematiken, kommunen som en utbildningspolitisk part, från ett diskursteoretiskt perspektiv. Det innebär att meningsmotsättningar gällande kommunens roll betraktas som diskursiva konflikter, och i avhandlingen söker jag identifiera dessa diskurser om kommunens roll och relatera dem till frågan om likvärdig utbildning.

Diskursbegreppet används på olika nivåer i avhandlingen, både som mer övergripande meningsmönster i samhället och som delar av dessa större mönster. Diskurser ses därmed som inbäddade i varandra. Detta innebär för avhandlingens problematik att diskurser om kommunens roll och diskurser om likvärdighet ses som delar av en utbildningspolitisk diskurs, som i sin tur ingår i en mer övergripande politisk samhällsdiskurs. Diskurserna griper in i och överlappar varandra på ett sådant sätt att det kan vara svårt att dra gränser mellan dem.

Avhandlingens diskursteoretiska referensram för med sig ett specifikt perspektiv på hur frågor om ansvaret för skolan och om skolans styrning betraktas. Istället för att utgå ifrån en traditionell eller hierarkisk idé om styrning (Skolverket 1999b) framhålls här en diskursivt orienterad syn på styrning. I enlighet med den hierarkiska modellen formulerar en huvudpart sin vilja, och denna genomförs sedan i den verksamhet som är föremål för styrningen. I en sådan modell har styrningen en viss riktning, och formulandet och genomförandet av beslut sker på olika platser av olika parter. En diskursorienterad syn utgår istället ifrån att ett antal parter på olika nivåer i samtal för en kamp om tolkningsföreträde. Flera viljor strömmar således från olika håll och ingen bestämd riktning kan urskiljas såtillvida att styrningen går ifrån en part till en annan. Inte heller kan formulering och genomförande åtskiljas på något relevant och konsekvent sätt. En följd av ett diskursorienterat synsätt på styrning av och ansvar för skolan blir att andra frågor om styrning och ansvar ställs än med ett hierarkiskt perspektiv. Om ett hierarkiskt styrningsperspektiv ställer frågor om huruvida styrningen fungerar, eller varför den inte gör det, så intresserar sig de diskursteoretiskt bottnade frågorna snarare för olika röster som hörs i samtalet, för de olika alternativ som rösterna för fram, och för vad konsekvenserna

kan tänkas vara utifrån dessa alternativa vägar. Det diskursorienterade styrningsperspektivet fokuserar samtalen, och för fram att styrning av skolan sker i och genom samtal om skolan.

## Syfte och frågeställningar

Avhandlingens syfte är att belysa och diskutera kommunen som en part i svensk utbildningspolitik. Genom att föra samman de två utbildningspolitiska problemområdena *kommuners ansvar för skolan* och *frågan om likvärdig utbildning* undersöks i avhandlingen hur olika sätt att konstruera kommunen som en part i utbildningspolitiken kan relateras till likvärdighetsbegreppets skilda uttolkningar. Med utgångspunkt i detta sammanförande är avhandlingens huvudfråga:

*På vilka olika sätt framträder kommunen som en part i utbildningspolitiken?*

Undersökningen riktas mot tre arenor där centrala utbildningspolitiska samtal förs, och där skolsystemet och dess viktiga frågor tar form; rikspolitiken, Skolverket och kommunalpolitiken. Studien genomförs genom analyser av samtal om kommuners roll och uppgift och om likvärdig utbildning som försiggår på de olika arenorna. Följande frågor ställs till de tre arenorna:

- På vilka olika sätt konstrueras kommunen som en part i utbildningspolitiken?
- På vilka olika sätt konstrueras likvärdig utbildning?
- Vad får likvärdighetsbegreppets uttolkning för betydelse för hur kommunens partskap i utbildningspolitiken konstrueras?

Avhandlingens huvudfråga besvaras genom att diskurser om kommunen som part i utbildningspolitiken identifieras och diskuteras.

## Disposition

Kapitlen 1–5 introducerar och upparbetar avhandlingens problematik och teoretiska och metodologiska utgångspunkter:

- I kapitel 2 fördjupas det diskursteoretiska perspektiv som är grundläggande för avhandlingen.
- I kapitlen 3 och 4 utvecklar jag de två utbildningspolitiska problemområdena *kommuners ansvar för skolan* och *frågan om likvärdig utbildning* genom en analyserande diskussion med utgångspunkt i tidigare forskning och andra auktoritativa texter, framförallt riksdagstryck. Dessa bägge kapitel utgör en viktig grund för avhandlingens huvudanalys. Kapitel 3 behandlar således hur kommunens roll som part i utbild-

ningspolitiken har förändrats sedan 1970-talet, och likvärdighetsbegreppets betydelseförskjutning diskuteras i kapitel 4.

- I kapitel 5 redovisas och begrundas frågor av metodologisk karaktär.

Avhandlingens huvudanalys redovisas i kapitlen 6–9:

- Kapitlen 6, 7 och 8 redogör för var och en av de tre undersökningsarenorna rikspolitiken, Skolverket och kommunalpolitiken.
- I kapitel 9 identifieras utifrån arenaanalyserna diskurser om kommunen som part i utbildningspolitiken. Diskurserna beskrivs till sitt innehåll och diskuteras med utgångspunkt i avhandlingens diskursteoretiska referensram.

I det avslutande kapitel 10 diskuteras avhandlingens huvudsakliga resultat med ett speciellt intresse för diskursernas tänkbara konsekvenser för skola och utbildning.

## **Avgränsningar och begreppsutredningar**

En avgränsning som görs i avhandlingen, som dock inte är alldeles absolut, är *grundskolan*. Motivet till avgränsningen är att grundskolan är den skolform som i egenskap av obligatorisk och grundläggande för alla står i centrum för de utbildningspolitiska övervägandena. Kommunen ansvarar dock för hela utbildningssystemet, det vill säga förskola, förskoleklass, fritidshem, grundskola och gymnasieskola. Många av de texter som jag analyserar i avhandlingen är inte riktade mot någon speciell skolform utan gäller för alla, vilket till exempel är fallet för regeringens utvecklingsplaner och de flesta intervjuutsagorna. I en del fall finns dock en uppdelning av texter utifrån skolform, till exempel är de flesta partimotioner explicit riktade mot en viss skolform. I de fallen har grundskolan varit avgränsande.

Vissa förtydliganden gällande den tidsperiod som avhandlingen rör sig över behöver göras. Som en upparbetning inför avhandlingens huvudanalys diskuteras jag kommunens roll på utbildningsområdet under de senaste cirka trettio åren. Även om denna upparbetning delvis också kan ses som en analys, så är ambitionen i avhandlingen framförallt att genomföra en samtids-historisk studie. Huvudanalysen är avgränsad till åren 2001–2003. Det material jag studerat som utsnitt av samtalen på de tre arenorna, i syfte att identifiera diskurser om kommunen som part i utbildningspolitiken, är således hämtat ifrån dessa år. Det innebär att avhandlingsanalysens 'nutid' befinner sig några år tillbaka i tiden, men så få år att det ändå kan betraktas som vår samtid.

Ett par helt centrala begrepp som inte utreds på andra ställen i avhandlingen ska här diskuteras, nämligen begreppen 'part' och 'kommun'. Först

'part'. På något sätt måste jag benämna det som jag studerar, och i valet mellan olika tänkbara termer framstod 'kommunen som part' som det bäst överensstämmande med det som jag tänkte mig som mitt undersökningsobjekt och med mitt teoretiska perspektiv. Part har förstås flera betydelser, till exempel som en del i ett motsatsförhållande (motpart) eller som direkt berörd/jävig i en fråga (part i målet). Det är inte i någon av dessa betydelser som 'part i utbildningspolitiken' ska förstås. Det jag avser med att vara en part är att vara en *del i ett förhållande*, där andra parter också ingår. En part är således en deltagare i ett specifikt förhållande, och poängen med termen part ser jag som att det inte på förhand karaktäriserar detta deltagande på något specifikt sätt. Det går därmed väl ihop med det grundläggande diskursteoretiska antagandet att det sociala präglas av flertydighet och obestämbart. Andra alternativ var 'kommunens roll' eller 'kommunen som aktör'. Termen 'aktör' är inte lika öppet och mångtydigt begrepp, en aktör är en aktiv deltagare – man kan exempelvis knappast vara en passiv aktör. Alternativet 'roll' ligger som jag ser det inte heller lika väl i linje med det teoretiska perspektivet som part. Däremot använder jag ibland termen roll som utbytesord för part i avhandlingen, för att variera framställningen.

När det gäller begreppet 'kommun', kan man ställa frågan om vad en kommun är. När man säger att kommunen ska finansiera skolan, eller att kommunen ska utvärdera sina verksamheter eller att kommunen är en serviceleverantör, framstår det ju som om kommunen vore ett subjekt som kan utföra handlingar. 'Kommunen' kan ju förstås på en mängd olika sätt – som en geografisk enhet med en viss befolkning, som en arena för demokrati och politiskt beslutsfattande, som en organisation som inhyser en mängd funktioner och också de människor som utför de kommunala uppgifterna, som en aktör som likt ett subjekt utför handlingar, etcetera. En 'kommun' är ju allt detta på en gång, samtidigt som det är möjligt att urskilja de distinkta delarna. Med detta resonemang vill jag inte komma fram till någon bestämd definition eller betydelse av termen kommun i avhandlingen, utan syftet är mer att belysa hur komplex den diskursiva konstruktionen 'kommun' är. Den komplexiteten lever med i min användning av kommunbegreppet. När jag talar om kommunen som part i utbildningspolitiken, är det dock den kommunala demokratin och politiken som främst avses med 'kommunen'.



## En diskursteoretisk plattform

Den här avhandlingen tar sina teoretiska utgångspunkter i en diskursteoretisk ansats. Det innebär att jag förhåller mig till avhandlingens problematik, kommunen som part i utbildningspolitiken, på ett specifikt sätt. Den diskursteoretiska ansatsen får en avgörande betydelse för vilka frågor jag ställer, för var jag söker svaren och för hur jag betraktar de svar jag tycker mig finna.

Avhandlingen ansluter sig till den läroplansteoretiska tradition som ser utbildning och dess innehåll som befinnande sig i ett spänningsfält ytterst bestämt av sociala och politiska krafter i kamp (Englund 1986, 1990, 2005a). Denna läroplansteoretiska riktning har utvecklat ett perspektiv som fokuserar utbildningsområdet i termer av motsättningar och skillnader, och som söker förstå och diskutera de konsekvenser för utbildning och skola som följer av skilda anspråk. Successivt har inom denna läroplansteori ett allt större intresse för språkets verklighetskonstituerande kraft tagit form (Rosengren & Öhngren 1997, Englund 2005b), som bland annat genererat frågor om hur anspråk på sanning och kunskap rättfärdigas i olika språkliga praktiker som omger skolans område, till exempel i utbildningspolitiken. Den språkliga orienteringen har kommit till uttryck genom att de läroplansteoretiska analyserna har riktats emot just språkliga praktiker och talet om skola och utbildning, där kampen mellan olika sociala och politiska krafter förs.

Valet av det specifika diskursteoretiska perspektiv som ligger till grund för avhandlingen kan förstås i ljuset av den läroplansteoretiska referensramen. Motsättningar och kamp mellan intressen är ett basalt antagande i avhandlingens diskursperspektiv. I det här kapitlet utvecklar jag det diskursteoretiska synsätt som avhandlingens analyser och överväganden utgår ifrån.

## Några inledande förutsättningar

### Diskursteori och diskursanalys

Diskursteoretiskt baserad forskning har blivit vanligt förekommande inom samhällsvetenskapen (Burr 1995, Winther Jørgensen & Phillips 2000, Bergström & Boréus 2000). Diskursteori kan dock inte beskrivas som någon enhetlig 'skola' med vissa specifika drag. Tvärtom finns en rad olika diskursteoretiska ansatser som har uppstått i skilda discipliner och som har olika fokus för sina analyser. Det här innebär att det blir nödvändigt att ytterligare utreda *vilket* diskursteoretiskt perspektiv som jag utgår ifrån, och vad detta perspektiv sätter i fokus.

Det kan inledningsvis vara vettigt att överväga om det finns någon skillnad i betydelse mellan *diskursteori* och *diskursanalys*. Jag vill hävda att det råder en viss oenighet gällande vad som avses när man säger sig ha en diskursteoretisk ansats eller att man gör en diskursanalys. Ibland är det en teori som avses, ibland en forskningsmetodologi utan teoretiska anspråk. Diskursteori och diskursanalys används ofta synonymt för att beteckna antingen ett teoretiskt ställningstagande eller en metodologi eller bådadera. Marianne Winther Jørgensen och Louise Phillips (2000) använder begreppet diskursanalys för att beteckna forskning utifrån vissa premisser, och de understryker att diskursanalytiska angreppssätt ska förstås som en teoretisk och metodologisk helhet. Jag förstår deras argumentation som att de vill poängtera vikten av att diskursanalys inte reduceras till en forskningsmetod fristående från de teoretiska grundantaganden som de menar är en del av ett 'paket'. Jag vill till och med hävda att diskursteori kan förstås som ett i huvudsak teoretiskt ställningstagande, utan medföljande metodkrav. Därför vill jag för att tydliggöra min egen position i detta oklara fält benämna min ansats som diskursteoretisk istället för diskursanalytisk. Med det tycker jag mig kunna lägga tyngden i förståelsen av diskursperspektivet som huvudsakligen en teoretisk ståndpunkt som innebär ett visst grundläggande perspektivtagande, snarare än att det är en metodologi. Jag analyserar i avhandlingen hur kommuner framträder som en part i utbildningspolitiken *utifrån ett diskursteoretiskt perspektiv*. De forskningsmetoder jag använder är inte på något sätt specifika för diskursteoretisk forskning, utan det diskursspecifika visar sig i de frågor jag ställer, i var jag söker svaren, i vad jag menar att jag undersöker och i hur jag betraktar och benämner mina resultat. I det följande ska jag utreda mitt diskursteoretiska perspektiv och dess inspirationskällor, och visa på vilka sätt som perspektivet får konsekvenser för avhandlingen.



## Socialkonstruktionism

Alla diskursteoretiska ansatser bygger mer eller mindre på en syn på verkligheten som socialt konstruerad. Burr (1995) menar att de senaste decenniernas samhällsvetenskap alltmer har präglats av ansatser som utgår ifrån socialkonstruktionism<sup>1</sup>, ansatser som till exempel diskursteori, dekonstruktion, poststrukturalism.

I ett socialkonstruktionistiskt perspektiv är språket och dess roll för den sociala konstruktionen av världen helt grundläggande. Det innebär att människans verklighet och allting i den ses som konstituerade i kommunikation – i språk. Detta gäller fysiska ting såväl som företeelser utan fysisk kropp, som tankar, känslor och erfarenheter. Det gäller idéer och abstrakta fenomen som till exempel demokrati eller samhällsinstitutioner (EU, kommunen). Alla dessa *finns* på ett påtagligt sätt för oss (trädet finns, känslor finns, demokrati finns, EU finns), men utifrån ett socialkonstruktionistiskt perspektiv kan vi inte närma oss något utan att genast göra det språkligt. Ta till exempel ett träd. Trädet har en fysisk gestalt som existerar oberoende av människor och språk, men redan i uppmärksammandet och i benämmandet av detta ting som 'träd' har vi i språket satt gränser för hur det kan förstås. Med detta synsätt har vi alltså inte tillträde till världen annat än genom språket, det går helt enkelt inte att betrakta eller förstå världen ifrån en icke-språklig position. Språkets meningsbärande karaktär blir därmed viktig eftersom benämning aldrig är ett neutralt återgivande av en objektiv verklighet, utan med benämning följer ett ramverk av mening som avgör hur något kan förstås. Lika lite som det går att betrakta eller erfara något utanför språket är det möjligt att tala om detta utan ett medföljande meningssammanhang. Om vi åter tar trädexemplet så kan trädet betraktas utifrån skilda ramverk av mening, till exempel som ekosystem, som råvara, som symbol, som historia. 'Träd' har därför inte någon inneboende betydelse, utan hur 'träd' förstås beror på i vilket meningssammanhang det omtalas. Trädet konstitueras i det sociala, i interaktionen mellan människor.

Förutom denna språksyn så bygger enligt Burr (1995) de socialkonstruktionistiska ansatserna på ytterligare några centrala antaganden. Eftersom den sociala konstruktionen av världen i språket framhålls, så följer en kritisk inställning till all förgivettagen kunskap. Detta innebär att socialkonstruktionismen förnekar att världen har en oberoende verklighet

---

<sup>1</sup> Ofta används termen *socialkonstruktivism* för att benämna det som jag kallar socialkonstruktionism. Liksom Winther-Jørgensen och Phillips (2000) och Burr (1995) menar jag att termen konstruktivism kan föra tankarna till kognitivistiska tanketraditioner, t.ex. Piagets teoribildning.

som går att observera för att finna sann kunskap. Istället betonas att alla sätt att förstå saker på är historiskt och kulturellt relativa. Kunskap betraktas som uppkommen i kommunikativa processer – det som vi kallar kunskap konstrueras i de dagliga interaktionerna mellan personer. Dessa konstruktioner inbegriper alltid mönster för social handling, för vad som kan och inte kan göras, och därför betraktas kunskap och handling höra ihop.

Frånvaron av en absolut sanning är därmed en grundbult för socialkonstruktionismen och anspråk på att kunskap om ett fenomen utgör sanningen med stort S avvisas. Det gör att kunskapsintresset utifrån ett socialkonstruktionistiskt perspektiv inte riktas mot världen som objektiv, utan som konstruerad. Det vi uppfattar och tycker oss veta är mer relaterat till diskursiva meningsskapande sammanhang än till en av människan oberoende verklighet. Människors meningsskapande och diskurser förändras och kan inte vara mer än tillfälligt sanna i ett visst sammanhang, och därför blir frågor om den yttersta sanningen inte intressanta att ställa. Det som i ett socialkonstruktionistiskt perspektiv står i fokus för kunskapsintresset är istället konstruerandet av fenomen, och frågor som väcks kan handla om hur konstruktionen går till, vilken mening som olika konstruktioner bär och därmed vad som kvalificeras som sanning och vad som diskvalificeras, samt vilka som har tillträde till konstruerandet.

Den diskursteoretiska ansats som den här avhandlingen utgår ifrån grundas på ett socialkonstruktionistiskt synsätt, vilket innebär att det är *konstruktionen* av kommunen som part i styrningen av skolan, och hur detta relateras till frågan om likvärdighet, som utgör avhandlingens specifika problematik. Detta studeras genom analyser av de samtal om kommunen och om likvärdighet som pågår på några av de arenor som jag menar är betydelsefulla för meningsbildningen om kommunen på det utbildningspolitiska området.

Kritiker av socialkonstruktionism menar att om all kunskap är relativ och konstruerad och om det inte finns något bestående, blir konsekvensen att allt flyter och all regelbundenhet i det sociala löses upp och inte kan förstås. Winther Jørgensen och Phillips (2000) påpekar att detta är en karikerad bild av socialkonstruktionism, och att de flesta socialkonstruktionister betraktar det sociala som både regelbundet och reglerande, även om det i princip alltid är kontingent. Diskursteoretiker söker beskriva denna regelbundenhet via diskursbegreppet.

## Avhandlingens diskursteoretiska ansats

Jag vill beskriva innebörden av begreppet diskurs som *regelbundenheter som ger förutsättningar för hur vi kan tänka, tala och handla*. Dessa regelbundenheter utgör platser där *mening konstrueras och förhandlas*, och därför är de grundläggande för hur vi förstår oss själva och vår omgivning. En människa föds in i ett samhälle där det redan existerar regler, rättigheter, skyldigheter, värderingar och där hennes samvaro med andra och med resten av det som finns omkring henne är organiserad på ett visst sätt. Hon lär sig tolka världen och sina medmänniskor utifrån dessa redan närvarande diskurser, och hennes handlingar sker inom det som diskurserna möjliggör. Diskurserna är därför aldrig någon sorts abstrakta idéer som svävar ovanför människans huvuden, utan hon 'lever' dem i sina handlingar. Jacob Torfing (1999) skriver att tänkande och handlingar bara blir meningsfulla inom vissa i förväg etablerade diskurser, och att diskursbegreppet därför har ett förklaringsvärde i det att social interaktion endast kan förstås i relation till den diskursiva kontexten där den föregår. Diskurser är också materiella, de finns i världen och i historien som saker, verktyg, byggnader och teknik. Tingen omkring oss bär och skapar mening på samma diskursiva sätt som social handling, de uppmanar till ett visst sätt att handla och begränsar eller omöjliggör andra handlingsalternativ (Gee 1999).

Den främsta inspirationskällan till den diskursteoretiska position som jag antar i avhandlingsarbetet utgörs av Ernesto Laclaus och Chantal Mouffes författarskap. Den överordnade tanken i Laclaus och Mouffes diskursteori är att betydelsen av sociala<sup>2</sup> fenomen aldrig kan bli entydig eller fullständig. Alla sociala fenomen har ett meningsöverskott, innebärande att det alltid finns en mängd sätt att beskriva fenomenet som därför är öppet, ofullständigt och bemängt med ett politiskt förhandlingsutrymme. En ständig social strid pågår om hur fenomen i samhället ska definieras, och i denna strid fungerar diskurser som ett sätt att reducera mångtydigheten till entydighet, att bromsa upp flödet av möjliga tolkningar och därmed konstruera centra. Diskurser är således partiella fixeringar av betydelse som söker utesluta andra möjliga innebörder av sociala fenomen. Dessa fixeringar är nödvändiga, utan dem skulle mångtydighetens flöde bli en omöjlig plats. Men meningsöverskottet som inte ryms i en dominerande diskurs' logik kvarstår även om det döljs och marginaliseras, och ingen diskurs kan så fullständigt fixera betydelse att den inte kan utmanas av alternativa sätt att beskriva fenomenet, det vill säga av andra diskurser (Laclau & Mouffe

---

<sup>2</sup> Istället för samhälle talar Laclau och Mouffe om *det sociala* och menar att alla delar av det sociala konstitueras av samma diskursiva processer.

1985, Winther Jørgensen & Phillips 2000, Torfing 1999). Meningsöverskottet och den kontingenta karaktären hos diskurser har en avgörande betydelse för Laclau och Mouffe, eftersom denna obestämbarhet utgör möjlighetsvillkoret för politisk verksamhet och motstånd mot dominerande tolkningar av sociala förhållanden. Laclau och Mouffe skriver:

Thus, neither absolute fixity nor absolute non-fixity is possible. ... Being inherent in every discursive situation, this 'surplus' is the necessary terrain for the constitution of every social practice (Laclau & Mouffe 1985, s 111).

På ett sätt utgör diskursen en helhet, men denna är att betrakta som en 'regelbundenhet under skingring' (Torfing 1999).

Diskurser tjänar således till att konstituera fenomen i världen genom att ange hur det är möjligt att skapa mening kring något visst. De anger förutsättningarna för hur man kan förstå ett fenomen och hur man kan handla i anslutning till detta (Burr 1995). 'Starka' diskurser kan om de blir tillräckligt genomträngande uppnå status av sanning, innebärande att det sätt att beskriva och förstå ett fenomen som föreskrivs i en viss diskurs blir så allmänt vedertaget att det börjar uppfattas som *det enda* sättet att förstå det på, det vill säga de får en hegemonisk status. Detta betecknas i Laclaus och Mouffes diskursteori som 'det objektiva': "Objektiviteten är ett historiskt resultat av politiska processer och strider; den är en *avlgrad* diskurs" (Winther Jørgensen & Phillips 2000, s 43–44). Diskurser är alltid politiska i den meningen att de definierar de sociala relationerna på ett visst sätt som utesluter andra sätt, och som därmed anger vissa riktlinjer för handlandet. Diskurser kan bli så utbredda och allmänt erkända att man glömmet bort deras politiska karaktär – att de är resultatet av politisk kamp och social strid. De upphör att vara politiska när de över tid blir sedimenterade i en samling regler, normer, värden och regelbundenheter (Torfing 1999).

Men mellan politisk strid och objektivitet befinner sig hegemoniska interventioner, enligt Laclau och Mouffe. Konkurrerande krafter i samhällen söker kolonisera det sociala genom att erbjuda just sitt sätt att beskriva verkligheten och på så sätt skapa ett ramverk genom vilket världen ska betraktas. Denna strävan mot en hegemonisk position handlar om att vinna en sådan auktoritet att alltfler fenomen och subjekspositioner kommer att ses genom ramverket, och alternativa synsätt utesluts och i allt högre grad betraktas som illegitima, irrationella eller rent av omoraliska (Smith 1998). Varje diskurs söker dominera det diskursiva fältet genom att expandera mot hegemoni. En tillräckligt hegemonisk diskurs kan till slut övergå till att uppfattas som det objektiva.

Hegemonibegreppet refererar alltså inte bara till en dominerande position, utan lika mycket till den process där olika företeelser konstitueras.

Hegemoni handlar därför om hur regelbundenheter konstrueras. Torfing (1999) menar att hegemoni tar oss från det obestämbars öppenhets till det bestämdas regelbundenhet. Det är betydelsefullt att framhålla vikten av obestämbart och kontingens i Laclaus och Mouffes teori om diskurs och hegemoni, hegemoniprocessen kan bara förstås utifrån detta. De skriver:

... the already mentioned dimension of structural undecidability is the very condition of hegemony. If social objectivity ... exists (as in a purely sociological conception of society) there would be no room for contingent hegemonic rearticulations – nor, indeed, for politics as an autonomous activity (1985, s xii).

Den helhet som en hegemonisk diskurs frambringat måste alltid betraktas som politisk genom att den gränsar mot andra diskursers konkurrerande tolkningsramar. Laclau och Mouffe insisterar på det politiska som helt centralt i hur samhällen konstrueras diskursivt, och de ser politisk konfrontation som grundläggande: "...we conceive of the political not as a superstructure but as having the status of an *ontology of the social*" (Laclau & Mouffe 1985, s xiv). På grund av den politiska karaktären hos alla diskurser, hegemoniska som icke-hegemoniska, så går inte ens en diskurs som börjat uppfattas som objektiv säker från att ifrågasättas. I tider av förändring kan det objektiva återigen bli politiskt bränsstoff, den politiska dimensionen återaktiveras och de konkurrerande diskurserna får tillträde till arenan. Det som Laclau och Mouffe benämner antagonistiska relationer blir då synliggjorda igen, hegemonin har dolt att de fanns där hela tiden, men nu kommer de upp till ytan. Den hegemoniska diskursen måste då söka neutralisera den sociala antagonismen, eftersom den hotar den hegemoniska ställningen (Smith 1998).

Social antagonism är Laclaus och Mouffes begrepp för att beteckna konflikt och politisk konkurrens, vilket de ju betraktar som grundläggande i samhällen. Social antagonism hänger samman med hegemoni genom att diskurser kan förstås som en form av *negation*; de förnekar alternativa meningar och möjligheter och även identiteten hos dem som företräder alternativen. Detta ger upphov till social antagonism där de som företräder olika perspektiv är varandras motståndare. Eftersom diskursen trots en hegemonisk ställning aldrig helt kan lyckas göra sig av med meningsöverskottet där den sociala antagonismen väntar, så skapas ett 'bortom' som inte bara utgör något annat, utan rent av är ett hot mot diskursens egen logik. Allt det som utesluts, och därmed finns utanför diskursen, tränger sig på och hotar att förändra eller helt kullkasta diskursen (Laclau & Mouffe 1985, Torfing 1999). För Laclau och Mouffe har dock den sociala antagonismen en dubbel karaktär; den är både ett hot mot diskurser genom att kunna kullkasta dem, men är samtidigt också en förutsättning för dis-

kurserna genom att en insida konstitueras genom att stå i förhållande till en utsida. Laclau definierar antagonism som närvaron av ett konstitutivt utanför som samtidigt både konstituerar och förnekar insidan (Laclau 1990). Social antagonism ska således förstås som både stabiliserande och som en källa till oreda och förvirring.

Laclaus och Mouffes diskursteori ligger till grund för det diskursteoretiska synsätt som denna avhandling utgår ifrån. Det centrala i deras arbete är en syn på samhället som i grunden präglad av konflikt och social strid. Detta ska inte betraktas som något negativt, tvärtom menar Mouffe att konflikt och konfrontation utgör själva pulsådern i en demokrati. Spänningar mellan olika krav, och förhandlingarna mellan dessa, utgör den vitala resurs som den moderna demokratin lever av (Mouffe 2000).

Kommunen kan utifrån detta sägas vara föremål för social strid, där konflikterande idéer om vad kommunens roll ska vara i skolpolitiken tar form som olika diskurser. Dessa diskurser kan med Laclau och Mouffe betraktas som partiella fixeringar som innesluter vissa aspekter men alltid lämnar ett meningsöverskott som ger plats för andra möjliga tolkningar av kommunen som utbildningspolitisk part. Det finns således parallella diskurser som konstruerar olika mening om kommunen. Det som befinner sig i centrum av dessa diskurser karaktäriseras av social antagonism i Laclaus och Mouffes mening, alltså att de mest centrala antagandena i en diskurs står i en antagonistisk relation till andra diskursers viktigaste antaganden. Denna antagonism bidrar till att konstituera ett diskursivt innanför och ett utanför, där det som är innanför utgör diskursens logik, och det som är utanför förnekar den inre logiken och därmed avvisas och döljs i diskursen. Med detta grundläggande synsätt riktas min blick mot *flertydigheten* på forskningsfältet, jag söker aktivt efter motsättningar, skiljaktiga meningar, olika konstruktioner, och jag utgår ifrån att det råder konflikt gällande kommunens partskap. Detsamma gäller förstås för innebörden av likvärdig utbildning, där flertydigheten ger uttryck för olika sätt att konstruera skolans uppgift och innehåll som också hänger samman med hur kommunens roll uppfattas.

Med Laclaus och Mouffes hegemonitema, där de argumenterar för att det ständigt pågår hegemoniska interventioner i den diskursiva konstruktionen av det sociala, så kompletteras intresset för flertydighet med en uppmärksamhet på *dominansförhållanden* gällande kommunen i utbildningspolitiken. Det är således betydelsefullt att både undersöka flertydigheten och eventuella hegemonitendenser.

## Sammanfattning

Avhandlingen analyserar utifrån en diskursteoretisk ansats hur kommunen framträder som en part i utbildningspolitiken. Diskursteori ska i avhandlingen främst förstås som ett grundläggande perspektivtagande som får konsekvenser för vilka frågor jag ställer, för var jag söker svaren och för hur jag betraktar och benämner mina resultat.

Avhandlingens diskursteoretiska ansats bygger på ett socialkonstruktionistiskt synsätt, där språkets roll för konstruktionen av världen ses som grundläggande, och där möjligheten att nå sann kunskap om en objektiv värld förnekas. Socialkonstruktionismens kunskapsintresse riktas därför mot frågor om hur fenomen konstrueras.

Den specifika diskursteori som avhandlingen utgår ifrån hämtar sin huvudsakliga inspiration från Ernesto Laclau och Chantal Mouffe. Deras diskursteori placerar i centrum ett samhälle som i grunden präglas av konflikt och politisk strid om hur det sociala ska definieras. Betydelsen av sociala fenomen är alltid mångtydig, och diskurser fungerar som ett sätt att reducera mångtydighet till entydighet och därmed begränsa de möjliga tolkningarna. Diskurser strävar mot hegemoni, vilket innebär att en specifik tolkning koloniserar det sociala och omöjliggör alternativa tolkningar. Diskurser är således alltid politiska i den meningen att de söker konstituera en viss betydelse av ett socialt fenomen, och utesluta andra betydelser.

Jag har angett att det diskursteoretiska perspektivet som jag antar i avhandlingen får betydelse för vilka frågor jag ställer. Frågorna kommer därmed inte att handla om vilken kommunernas roll *är* som utbildningspolitisk part, eftersom mitt teoretiska perspektiv utesluter att en oberoende existens av något är möjlig. Istället riktas mina frågor emot den diskursiva konstruktionen av kommunen, likvärdigheten och relationerna där emellan. Frågorna intresserar sig för hur flertydigheten ser ut gällande betydelsebildningen kring kommunens roll och hur dominansförhållanden tar form.

Jag har också sagt att perspektivet får konsekvenser för var jag söker efter svaren. Den centrala roll som språket ges i diskursteoretiskt tänkande innebär att jag menar att det är i de utbildningspolitiska samtalen som konstituerandet pågår, och därför måste man söka i samtalet om kommunen som part i utbildningspolitiken och i talet om likvärdig utbildning. I avhandlingen analyseras samtal på tre olika utbildningspolitiska arenor som jag anser har betydelse för meningsbildningen på området. Slutligen har jag framhållit att hur jag betraktar och benämner avhandlingens resultat är en konsekvens av mitt teoretiska perspektiv. Jag menar att det jag finner är diskursiva konstruktioner av kommunen som kan relateras till diskursiva konstruktioner av likvärdig utbildning, och att dessa konstruktioner är uttryck för maktförhållanden i utbildningspolitiken. Utövande av makt är

detsamma som att definiera fenomen, i mitt fall makten att definiera hur kommunen ska förstås och hur detta ska relateras till frågan om likvärdighet.



## Kommunen

I det här kapitlet ska jag närmare diskutera hur kommunens roll i utbildningspolitiken har förändrats under de senaste tre decennierna. Avsikten är att ge en översiktlig bild av framväxten av kommunen som samhällsinstitution och att särskilt fördjupa hur kommunen tagit plats som part i styrningen av och ansvaret för utbildningssektorn. I denna genomgång söker jag också beskriva staten och den statliga skolmyndigheten (Skolverket) som parter i det utbildningspolitiska sammanhang som jag tecknar. Förhållandet mellan kommunerna och staten diskuteras kontinuerligt i kapitlet, medan Skolverkets roll huvudsakligen behandlas i ett eget avsnitt i kapitlets senare del.

Med avhandlingens diskursteoretiska utgångspunkt betraktar jag kommunen som en diskursiv formation, innebärande att olika idéer om kommunens utbildningspolitiska partskap tar form i talet om den. Diskurser om utbildning och styrning av utbildning, om kommunalt självstyre och likvärdig behandling av medborgare samverkar och motverkar i konstituerandet av kommunen som part. I min framskrivning av kommunens förändrade roll försöker jag därför att tydliggöra förskjutningen i de sätt varpå kommunen framträder i talet om skolans styrning under tidsperioden, och på vilka sätt konkurrerande diskurser om skolans styrning har utmanat och förändrat synen på kommunen i utbildningspolitiken.

En genomgång av förändringar i samhället, som den som här följer, kan lätt ge intryck av att händelserna är uttryck för opåverkbara processer, och att den samhälleliga utvecklingen har skett just på det sätt som beskrivs. Jag vill poängtera att följande framställning av kommunen i utbildningspolitiken inte ska förstås som någon sorts objektiv beskrivning av ett förändringsförlopp, utan framställningen utgår ifrån ett diskursteoretiskt grundat, specifikt intresse för kommunen som part i styrningen av skolan, och dess relation till olika uttolkningar av likvärdighetsbegreppet. Detta gör att vissa händelser och aspekter kommer att fokuseras och andra blir mindre framträdande.

Kapitlet har tre avsnitt. I det första gör jag en historisk tillbakablick på kommunens framväxt och resonerar kring kommunens uppgifter och styrning i mer allmänna termer. Därefter följer en fördjupad genomgång av de

förändringar som skett sedan 1970-talet gällande hur kommunen har betraktats som part i styrningen av skolan och hur relationerna mellan staten och kommunerna har framträtt. Slutligen vänder jag blicken mot Skolverket, och diskuterar hur dess uppdrag har förändrats sedan myndighetens inrättande.

## **Kommunen som politisk arena**

I det här avsnittet gör jag inledningsvis en kort historisk genomgång av kommunens framväxt som samhällelig institution, för att därefter fokusera några teman som blir centrala i avhandlingen. Jag diskuterar decentralisering och marknadisering samt hur dessa rörelser har fått följder för kommunerna, hur kommunernas uppgifter har beskrivits och implikationer av dessa uppgifter, statlig styrning av kommunal verksamhet och slutligen den kommunala politikens legitimitet.

## **Den kommunala självstyrelsen**

Den kommunala självstyrelsen är framskriven som en grundbult i den svenska demokratin (Dahlkvist & Strandberg 1999). I regeringsformens portalparagraf fastslås att den svenska folkstyrelsen "... förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse" (Regeringsformen). Sverige har också ratificerat den Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse (Prop 1988/89:119) där kommunen anges vara en av de viktigaste grundstenarna i varje demokrati, eftersom det är på lokal nivå som medborgarnas rätt att delta i skötseln av de offentliga angelägenheterna utövas mest direkt. Kommunerna har således en framskjuten placering i den svenska demokratin. Trots detta, framhåller Mats Dahlkvist och Urban Strandberg (1999), så utvecklas varken i regeringsformen eller i andra författningar vad som är den kommunala självstyrelsens författningpolitiska innebörd, framförallt gällande kommuners utövande av *politisk* makt. Det innebär, enligt Dahlkvist och Strandberg, att det är i den politiska debatten och processen som innebörden av den kommunala självstyrelsen tar form.

Den kommunala självstyrelsen är således både grundlagsskyddad och internationellt erkänd, och därmed konstituerad som önskvärd och reellt existerande. Men den är inte oomtvistad. Tvärtom finns det enligt Jörgen Westerståhl (1987) en grundläggande kluvenhet i inställningen till kommunal självstyrelse. Samtidigt som de flesta framhåller det positiva och självklara i självstyrelsen så framförs ofta kritik, både från medborgarna i stort och från medierna, då det visar sig att kommuner avviker i sin service jämfört med andra kommuner. Trots att variationer i service måste sägas vara självstyrelsens mest konkreta uttryck så " [tycker alla] att kommunal själv-

styrelse är något förträffligt, bara den inte får praktiska konsekvenser” (Westerståhl 1987). Dahlkvist och Strandberg (1999) ifrågasätter om ens de mest hängivna förespråkarna för kommunal självstyrelse egentligen avser att den *politiska* makten på allvar ska spridas till kommunerna. De argumenterar för att den kommunala självstyrelsen inte är, och aldrig har varit, ett maktspridningsprojekt, utan att kommunerna är statsbundna och på sin höjd utgör självständiga förvaltningsenheter.

Kommunen som organ för lokalstyrelse tog plats i svensk lagstiftning på 1860-talet då de första kommunallagarna skrevs ned. Kommunerna fick fri beskattningsrätt och ålades vissa uppgifter, dock i mycket begränsad omfattning – huvudsakligen att bedriva fattigvård och folkskola. Kommunens uppgifter sköttes av förtroendemän, men detta styre hade inget med demokrati att göra utan förtroendemännen utsågs utifrån sin position i samhället. Kommunen var således en politisk arena med visst självstyre, men något demokratiskt organ var den inte.

Tiden närmast före och efter sekelskiftet 1900, med industrialisering, urbanisering och demokratisering, blev betydelsefull för kommunernas utveckling (Petersson 2001). Massinflyttningen till städerna förde med sig behov av vatten, renhållning, gator, belysning, el och gas och ansvaret för detta föll på kommunerna. Men även sociala områden såsom arbetslöshet, nykterhetsvård, barnavård och hälsovård blev kommunala ansvarsområden. De nya och ökade behoven var startskottet för en lång expansion av den kommunala sektorns omfattning. Med rösträttsreformerna på 1920-talet blev kommunens styrande församlingar demokratiskt utsedda, till skillnad från tidigare då visserligen kommunala val hållits, men med differentierad rösttilldelning baserad på inkomst (Bäck 2000).

Den initiala tanken om lokal självstyrelse från 1860-talet byggde på idén om lekmannaförvaltning och frivillighet. I takt med att kommunens uppgifter växte och ambitionerna blev allt högre, blev detta omöjligt. Kommunerna började anställa tjänstemän, och från nationellt håll blev både omfattningen och utformningen av den kommunala sektorns verksamhet allt mer reglerad av lagar och förordningar. Fram emot mitten av 1900-talet var den representativa demokratiska modellen fullt genomförd i alla kommuner, och då började också de politiska partierna att få betydelse i kommunalpolitiken. Tidigare hade partierna haft en begränsad roll på det lokala planet. Partipolitiseringen har fortsatt att öka, och nu har de flesta partier lokala program (Johansson, Nilsson & Strömberg 2001).<sup>3</sup> Den växande

---

<sup>3</sup> Även om det ibland talas om en rörelse av rikspolitiserings av kommunerna, alltså att de rikspolitiska tvistefrågorna kommer igen på det lokalpolitiska planet och tränger undan de lokala frågorna.

kommunala sektorn institutionaliserades och professionaliserades och med detta krympte utrymmet för kommunalt självbestämmande. Den långa perioden av tillväxt kulminerade på 1960–70-talen, och den kommunala sektorns verksamheter utgjorde då tyngdpunkten i samhällsservice och samhällsekonomi. Olof Petersson (2001) menar att kommunen blev den grund varpå välfärdssamhället byggdes upp.

Den utbyggda samhällsservicen ställde krav på ekonomi och organisation som de små kommunerna inte ansågs kunna klara, inte minst gällde detta grundskolereformen (Montin 2004). Därför genomfördes under 1950–70-talen två kommunsammanslagningsslagningar som minskade antalet kommuner från 2 500 till ca 280. Kommunsammanslagningarna var kontroversiella för att det befarades att effekterna på demokratin skulle vara negativa (Johansson, Nilsson & Strömberg 2001). Ökade avstånd mellan medborgare och förtroendevalda och ett minskat antal förtroendevalda sågs som potentiella hot mot en levande demokrati. Den lokala politiken i kommunerna kom efter sammanslagningarna i mycket att handha en service-demokrati som framförallt hade att sköta den omfattande samhällsservicen, och för att kunna hantera denna skedde en kraftig ökning av tjänstemannakåren (SOU 2000:1).

Den kommunala expansionen fortsatte under 1970-och och tidiga 80-talen. Samtidigt började krafter i samhället att göra gällande att stark centralstyrning av de kommunala verksamheterna var odemokratisk för att de som omfattades av besluten inte kunde påverka dem. Statlig styrning betraktades vara behäftad med ineffektivitet och rigiditet (Pierre 1997) och ansågs hämma lokala initiativ. Svaret på denna statens legitimitetsförlust blev decentralisering, genom vilken makten skulle spridas till lokala aktörer och på så sätt ge demokratin en bättre lokal förankring. Men decentraliseringen har också förklarats på andra sätt än att den var ett demokrati-projekt. Bo Lindensjö och Ulf P Lundgren (2000) lyfter fram svårigheter med att styra de omfattande välfärdssystemen som en bakgrund, och de menar att decentralisering blev ett sätt för staten att hantera den policy-trängsel som uppstått då ett ökande antal aktörer ville ha inflytande över politiken.

En annan förklaringsmodell för decentraliseringspolitiken som ofta förs fram är den ekonomiska stagnationen. Under 1980-talet blev de statsfinansiella bekymren allt mer påtagliga, och välfärdsstatens utbyggnad var tvungen att hejdas. Med argumentet att effektiviteten i resursanvändningen skulle öka om kostnadsaspekter kunde hanteras utifrån lokala förhållanden gavs kommunerna ett större ansvar för resurserna (Weiler 1990). Decentraliseringssträvandena i svensk politik har således formulerats både som ett mål i sig, för att vitalisera demokratin och föra makten närmare

folket, och som ett medel för staten att hantera styrningssvårigheter och en ekonomi i gungning.

Under 1980-talet kom dessutom andra rörelser med nyliberala förtecken att få ökande betydelse i samhälle och politik, nämligen marknadisering och privatisering. Statens och kommunernas monopol på samhällsservice betraktades av dessa vara negativt för medborgarna. Marknadens mekanismer sågs kunna ge positiva effekter, exempelvis genom att kostnaderna skulle hållas nere och dåliga alternativ skulle konkurreras ut. Dessutom framhölls att ett värde med en mer kundvalsorienterad modell är att besluten om vilken service som önskas förs till dem som det faktiskt gäller – det vill säga medborgarna själva. Med marknadiseringen kom ett nytt språkbruk att appliceras på den offentliga sektorn, och man började tala bland annat om 'producenter' och 'konsumenter' av samhällsservice. Medborgarna var 'kunder' som skulle göra sina egna val av önskad service med till exempel skolcheckar som valuta, och kommuner bestod av 'resultatenheter' som skulle agera som aktörer på en marknad, det vill säga konkurrera, marknadsföra sig och bära sina egna kostnader och intäkter.

Båda dessa rörelser – decentralisering och marknadisering – har fått konsekvenser för hur kommunen tagit form som politisk arena. I decentraliseringens namn fick frågan om kommunal självstyrelse ett uppsving, och 1992 kom en ny kommunallag som ökade kommunernas friutrymme. Statens finansiella bidrag till kommunerna som tidigare varit specialdestinerade avreglerades, och tilldelningen blev i form av ett generellt statsbidrag. Besluten om fördelning av ekonomiska medel mellan olika verksamheter och vilka ekonomiska prioriteringar som skulle göras var nu kommunens ansvar och rätt.

När det gäller nämndorganisationen i kommunerna kom både decentralisering och marknadisering att ge effekter av olika slag. Med önskan om att decentralisera makten övergav många kommuner den sektorsbaserade nämndorganisationen och införde istället kommundelsnämnder med ett geografiskt istället för sektorsbestämt ansvarsområde. Marknadsorienteringen ledde i en del kommuner till att nämndorganisationen omstöptes för att gå i linje med marknadstänkandet. Införandet av beställar- och utförarnämnder, där beställarnämnderna ger uppdraget och utförarnämnderna 'säljer' efterfrågad service är ett exempel på detta. Stig Montin (2004) menar att ett av syftena med denna modell var att genom organisationen skapa en gräns mellan politik och produktion, och på så sätt befria själva produktionen av samhällsservice ifrån politiskt inflytande.

## Kommunens uppgifter och styrning av kommunal verksamhet

Kommunen har flera parallella uppgifter. Den utgör ett demokratiskt politiskt system och den är tillhandahållare av samhällsservice. Dessa uppgifter kan inte betraktas som fristående från varandra, utan hur och i vilken omfattning service tillkommer medborgarna är politikernas uppgift att besluta om, och det är de demokratiska församlingarna som har legitimitet att göra prioriteringar och dra upp riktlinjer för de egna verksamheterna. Jon Pierre (1995) menar att de krav och förväntningar som riktas mot kommunen i de två rollerna som serviceleverantör och demokratiskt politiskt system är olika, och de kan ofta till och med vara varandras motsats. Som serviceleverantör har kommunen krav på sig att vara effektiv, handlingskraftig och att kunna hålla intäkter och kostnader i balans. Som politisk arena är det lyhördhet, debatt, deltagande och konflikt som är utmärkande kvaliteter.

Den status som demokratiaspekten respektive serviceleverantörsaspekten ges får därför betydelse för hur den kommunala självstyrelsen konstitueras. Är kommunen först och främst en politisk enhet med rätt (och skyldighet?) att föra egen politik, och där debatt och konflikt är signifikanta uttryck för den kommunala självstyrelsen? Eller är kommunen som självstyrande framförallt att betrakta som statens förlängda arm mot medborgarna, med uppgift att med lokal anpassning implementera statlig politik så effektivt som möjligt? Frågan kan enligt Petersson (2001) förstås gentemot två anspråk som är svåra att förena:

- Kommunens rätt att fatta beslut om verksamheterna utifrån lokala förhållanden och målsättningar
- Alla medborgares rätt att åtnjuta samma grundtrygghet oavsett bostadsort.

En långtgående kommunal självstyrelse åtföljd av svag statlig styrning kan resultera i att den service som erbjuds medborgarna i olika kommuner skiljer sig åt både i kvalitet och omfattning, vilket kan uppfattas som orättvist. Men en stark centralreglering från staten av verksamheterna i den kommunala sektorn i syfte att säkra allas lika rätt till samhällsservice skulle sätta den grundlagsstadgade kommunala självstyrelsen på undantag. Beroende på vilket anspråk som ges företräde så betraktas kommunens uppgift och roll olika.

Kommunens dubbla uppgifter diskuteras av David Jansson och Anders Forsell (1995). Författarna lyfter fram betydelsen av hur en organisations uppgift definieras. De har studerat hur benämning av kommunens uppgift har förändrats under åren 1983–1991, och menar att den allmänna kommundiskursen har gått ifrån en betoning av *demokrati och service till effektivitet och service*. De hävdar att det går att urskilja två distinkta perioder:

Under den första perioden pratas det mycket om vikten av att kommunerna avbyråkratiseras och demokratiseras, att de blir mer serviceorienterade och demokratiska. Även om det också förs vissa resonemang om att kommunerna måste bli mer effektiva, är detta ett klart underordnat tema. Under den andra perioden är emellertid demokratifrågorna undanträngda och effektivitetstemat det helt överordnade. Att kommunerna blir mer effektiva framställs som det avgjort viktigaste målet (Jansson & Forssell 1995, s 356–357).

Tidsmässigt inträffade brottet år 1989, och denna diskursförskjutning banade enligt Jansson och Forssell väg för 'företagiseringen' av kommunerna, innebärande att idéer och terminologi från den privata företagsvärlden blev en ny grund varpå kommuners organisation byggdes. Utmärkande för diskussionen i de kommuner i Janssons och Forssells undersökning som genomförde en 'företagisering' var "...företagsidéernas status som lösningar kopplade till en betoning av service som verksamhetens väsen och effektivitet som norm för den organisation som skulle svara för denna verksamhet" (Jansson & Forssell 1995, s 347).

Statens och kommunens respektive roller skrivs för det mesta fram som att staten formulerar uppdraget och kommunen genomför det (SOU 1996:169, Petersson 2001). Av kommunernas totala verksamhet är den största delen (ca 80% brukar anges) reglerad av staten genom speciallagstiftning. Resterande del är 'fri' för kommunerna, såtillvida att den är frivillig och oreglerad i lag. Men även den reglerade delen ger kommunerna utrymme att själva utforma verksamheten, då lagstiftningen genom sin utformning som ramlagar anger vad som ska tillhandahållas (målen) men inte hur (medlen).

Den statliga styrningen av kommunerna kan sägas vara antingen av *reglerande* art (bindande genom lagstiftning) även om målen i ramlagstiftningen lämnar utrymme för tolkning, eller av *ekonomisk* art, även om den ekonomiska styrningen avsevärt har minskat i omfattning. En annan form av styrning benämns i SOU 1996:169 som *informerande* och av Petersson (2001) som *makt över tanken*. Denna informationsstyrning menar jag kan beskrivas i diskursteoretiska termer som att då det finns flera alternativa handlingsvägar för en kommun, så kan staten genom information och rekommendationer söka upprätta en diskurs som anger ramarna för hur det är möjligt att agera. Resonemanget kan föras över på en diskussion som förs i SOU 1996:169, där det framhålls att två uppgifter för politiken är behovsformulering (Vad behöver göras? Hur ska vi göra?) och resursmobilisering (Vilka resurser behövs? Vilka kan skaffas?). De frågor som förs upp på den politiska dagordningen och därmed definieras som politiska är avgörande för hur behovsformuleringen kommer att se ut. Tillträde till denna är därför en viktig maktfaktor. Genom att i informativa insatser fokusera vissa

saker och inte andra, kan staten genom att definiera diskursen underlätta tillträde till behovsformuleringen för ett statligt prioriterat område. Om staten dessutom kan påverka resursmobiliseringen genom ekonomiska bidrag så är detta ytterligare ett faktor som driver handlandet i en viss riktning.

### **Den kommunala politikens legitimitet**

I kommunerna finns vanligen några hel- eller deltidsanställda politiker, men det stora flertalet politiskt aktiva är fritidspolitiker. Ett av de största problemen som den kommunala politiken har att brottas med är frågan om politikens legitimitet, då tjänstemännens inflytande har blivit allt större på politikernas bekostnad (SOU 2000:1). Fritidspolitikerna som befolkar nämnderna och fullmäktige har rimligtvis inte tid att sätta sig in i det omfattande informationsflödet, och för detta måste de förlita sig på tjänstemännen. Det blir då tjänstemännen och förvaltningen som får besluta vilka aspekter som ska tas med och vilka som ska utelämnas i det underlag som politikererna sedan fattar beslut utifrån, eller annorlunda uttryckt – som får makten att formulera kommunens behov och ange de tillgängliga resurserna. Enligt Montin (2004) kan man lite tillspetsat säga att att fritidspolitikernas huvudsakliga roll i beslutsfattandet är att ”...sitta i sammanträden och ta ställning till förslag som utarbetats av tjänstemännen” (s 88). Tjänstemännens förberedande uppgift är ett av de viktigaste sätten som förvaltningen inverkar på de politiska besluten (Lindensjö & Lundgren 2000), och därigenom blir det en nyckelfråga utifrån vilka diskursiva ramar beredningen görs. Bo Rothstein (1997) hävdar också att förvaltningen inte kan betraktas som ett neutralt instrument som genomför politiska beslut, istället ses förvaltningen som en av de aktörer som har inflytande över den politiska processen. Han menar att förvaltningen fattar en mängd beslut utan att frågorna först landar på politikernas bord. Det beror till en del på att många beslut måste fattas snabbt och kräver situationskunskap, men framförallt på att tiden i de parlamentariska församlingarna är knapp och därför inte tillåter annat än övergripande beslut av ramkaraktär. Men detta utgör enligt Rothstein i grunden ett legitimitetsproblem. De demokratiska församlingarna är legitima beslutsfattare i kraft av den demokratiska tillsättningen och procedurerna varigenom besluten fattas, men denna legitimitet uppbär inte förvaltningen (Rothstein 1997).

Även Pierre (1995) pekar på legitimitetsproblemet som följt med den försvagade politikerrollen. Han menar att i tiderna av krympande ekonomi har en idé för att effektivisera resursanvändningen varit att renodla politiker- och tjänstemannarollerna. Politikerna ska ange de långsiktiga målen, men inte syssla med detaljfrågor (med detaljfrågor menas verksamhetsnära frågor). Tjänstemännen har fått ansvar för den löpande verksamheten, och



fattar de beslut som inte kan räknas till målformulering och långsiktiga/övergripande planer. Men det som var avsett att stärka politikerrollen, det vill säga att handha visioner och målformulering och inte detaljfrågor, kan enligt Pierre undergräva både politikernas roll och beslutens legitimitet, och även försvåra ansvarsutkrävande. Politikerna har tvingats fjärma sig från den konkreta verksamheten och tappar därmed kunskap. Detta kan leda till att medborgarna får ett minskat förtroende för politikerna. Politikerna får också ett mycket begränsat inflytande över den dagliga verksamheten då besluten fattas av tjänstemännen. Om politikerna inte har inflytande så är det svårt att hålla dem politiskt ansvariga för det som försiggår i kommunen. Och vem ska då hållas ansvarig?

Konstruktionen av den lokala politiken och politikern bär således på en rad tvetydigheter gällande vilka befogenheter och uppgifter som vilar på politiken och de förtroendevalda, gällande politikernas förhållande till de professionella och gällande vilket ansvar som kommunpolitiker kan anses ha.

## **Kommunen i utbildningspolitiken**

De rörelser i samhället som varit drivande för en ny syn på ansvar och inflytande inom den offentliga sektorn i stort har i högsta grad utgjort resonansbotten även för förändringarna på utbildningsområdet. Förhållandena mellan stat och kommun på skolområdet har på avgörande punkter förändrats under de senaste decennierna. Kommunen fick genom ansvars- och styrningsreformerna i början av 1990-talet ett större utrymme i utbildningspolitiken, och därmed en ökad möjlighet att utforma den egna skolverksamheten med lokala förtecken. Under senare delen av 1990-talet har staten åter stärkt sin position på skolområdet. I det följande ska jag granska hur kommunen har tagit plats i utbildningspolitiken från 1970-talet till 1990-talets slut, dels utifrån offentligt tryck (utredningar, propositioner, skrivelser), dels med hjälp av forskning inom området.

Analysen har periodiserats på följande sätt; I den första avdelningen behandlar jag kommunen i 1970-talets jämlikhetsbaserade skolpolitik. I den andra behandlas 1980-talet i stort, men framförallt den omfattande styrningsutredningen i 1980-talets slut. Den tredje avdelningen är tidsmässigt mycket kort men inte desto mindre viktigt – där behandlas de genomgripande förändringarna av ansvarsförhållandena mellan stat och kommun i början av 1990-talet som kan betecknas som ett ansvarsbrott. I den fjärde avdelningen behandlar jag händelseutvecklingen under åren efter ansvarsbrottet. Periodiseringen är gjord utifrån avhandlingens specifika intresse för kommunen som en part i utbildningspolitiken. Den utbildningspolitik som förs under de olika perioderna ger olika diskursiva förutsättningar för kommunens partskap i utbildningspolitiken.

## Statlig styrning för jämlikhet – men förändringen ans

Det är på 1970-talet som de första rösterna höjs för att det lokala inflytandet över skolan borde öka. Grundskolereformen är genomförd och den starka centrala styrning som ansetts vara nödvändig för att garantera nationell rättvisa och jämlikhet börjar ifrågasättas. Flera stora utredningar på skolområdet arbetar nästan parallellt och behovet av att förflytta beslut till kommunerna framhålls av alla dessa, om än i varierande grad. Utredningen om skolans inre arbete, SIA, (SOU 1974:53) har skolans arbetsmiljö som sitt fokus, och för att bättre kunna råda bot på brister i arbetsmiljön förordar utredningen en friare resursanvändning. Det är de enskilda skolorna som har kunskapen om var resurserna behöver sättas in, menar utredningen, en statligt styrd allmän resursförstärkning kan mycket väl slå fel. Några år efter SIA lägger utredningen om skolan, staten och kommunerna, SSK, fram sitt betänkande (SOU 1978:65). Utredningens arbete syftar till en ändrad ansvarsfördelning på utbildningsområdet, och uppdraget är att ge förslag på hur statsbidragssystemet ska kunna förändras och hur det lokala inflytandet ska kunna stärkas, men även att se över Skolöverstyrelsens roll och organisation. SSK-utredningen lägger ett betänkande som är mer långtgående i decentraliseringshänseende än SIA. Man föreslår inte bara förändringar i statsbidragssystemet, utan även att kommunerna ska ges ett huvudansvar för skolan. Utredningens arbete leder till att statsbidragets utformning ändras, så att kommuner och skolor får styra över en del av medlen som tilldelas skolområdet. Men propositionen går i övrigt inte lika långt som betänkandet. En ny läroplan, Lgr 80, kommer också för att möta upp de förändringar som utredningarna initierat.

Lindensjö och Lundgren (2000) menar att man i spåren av SIA och SSK kan se att decentraliseringen av den svenska skolan påbörjas, om än med viss försiktighet. Detta anser också Ninni Wahlström (2002), som i sin studie har undersökt hur ansvarsfördelningen mellan stat och kommun har förändrats för den svenska grundskolan. Wahlström anger att försiktigheten med att förflytta ansvaret alltför mycket till kommunerna bottnar i en oro för att reformerna ska äventyra skolans enhetlighet och den nationellt likvärdiga utbildningsstandarden. Den decentralisering som ändå sker menar Wahlström huvudsakligen är av administrativ karaktär, framförallt hur resurserna ska kunna styras av de professionella dit de bäst behövs. Det är således inte, enligt Wahlström, de politiska skälen som är de viktiga motiven för den måttliga decentraliseringen.

Wahlström anser därmed att det är en kliven diskurs som måste hantera frågan om decentralisering. Samhällets strävan efter en sammanhållen skola möter nya strömningar som sätter individens rätt till en utvecklande miljö i centrum, och mellan dessa aspekter pendlar diskursen. Därför

... uppstår också den kluvna inställningen att man strävar mot, och talar om, en decentralisering av besluten samtidigt som den statliga kontrollen av skolans resurser och verksamhet är mycket stark. - - - Diskussionen pendlar mellan ställningstagande för ett reellt kommunalt driftsansvar till att decentraliseringen redan drivits tillräckligt långt (Wahlström 2002, s 137).

Ulf Schüllerqvist (1995) talar om en utbildningspolitisk diskurs som råder i slutet av 1970-talet som är relativt konsensusbetonad. Politiska motsättningar finns förstås som utmaningar, menar han, men de är inte påtagliga och dessutom är diskursen så stark att eventuella ifrågasättanden svårligen kan framföras. Diskursen konstituerar en syn på grundskolan som sammanhållen med ett enhetligt innehåll, syftande till medborgarsocialisering, jämlikhet och social utjämning. Liksom Wahlström nämner Schüllerqvist individens rätt som ett framskytande värde, men han menar att individuell valfrihet inte tillåts spela någon större roll i det sätt varpå skola och utbildning tar form.

Här anser jag att det är poängfullt att tala om flera parallella diskurser som är närvarande i skolpolitiken. En ny diskurs som drar åt ett nytt håll gällande hur skolan ska styras och hur ansvaret ska fördelas mellan olika parter kan anas. Däremot är det tydligt att den diskurs som betonar enhetlighet och lika standard och som därmed vill behålla ett starkt statligt ansvar är hegemonisk, och utmaningen av förespråkarna för decentralisering har svårt att få genomslag på ett reellt sätt inom skolans område. Jag anser att man här kan spåra starten till den diskursiva turbulens som kommer att kulminera i 1980-talets slut, och som fram till dess kommer att prägla diskussionen om skolans styrning genom att olika sinsemellan oförenliga, eller med Laclaus och Mouffes språkbruk antagonistiska, diskurser strider om tolkningsföreträde.

I den hegemoniska diskursen betraktas ett kommunalt ansvar för skolan med tveksamhet, för att garantera enhetlighet och lika standard behöver samhället – läs staten – ha huvudansvaret för skolan. Men decentraliseringstanken, som under 1970-talet alltså mest handlar om administrativ decentralisering, börjar alltmer att inverka på hur ansvaret för skolan definieras.

### **Spänningsfältet mellan lokal styrning av skolan och likvärdighet**

Under 1980-talets första år så börjar motsättningarna i utbildningspolitiken bli märkbara. Det råder inte längre enighet mellan de politiska partierna om hur skolan ska utformas och styras. Socialdemokraterna håller fast vid enhetlighetsdiskursens värden, och inga ytterligare stora reformer för att öka kommunernas inflytande genomförs med motiveringen att likvärdigheten skulle hotas om decentraliseringen drivs längre. Men framförallt

moderaterna markerar allt oftare avstånd till denna politik, de kritiserar den sammanhållna grundskolan och önskar en större differentiering (Schüllerqvist 1995). Begreppet *likvärdighet* får en central roll i den skolpolitiska debatten, och som ett starkt performativt begrepp med positiv laddning blir begreppet ett slagträ i den diskursiva kampen om skolans styrning (likvärdighetsbegreppet och dess betydelseförskjutning utreds mer fördjupat i kapitel 4). Med den socialdemokratiska regeringens likvärdighetstolkning kommer kraven på ytterligare decentralisering av ansvaret för skolan att betraktas som en fråga om hur man ska finna en balans mellan ett ökat lokalt inflytande och nationell likvärdighet.

Behovet av en mer omfattande utredning av hur ansvaret för skolan ska vara fördelat och hur styrsystemet ska utformas deklarerades av regeringen i budgetpropositionen 1986 (Prop 1985/86:100). Decentraliseringen av skolväsendet sägs i propositionen ha skett för att förankra ansvaret närmare den dagliga verksamheten, alltså på den enskilda skolenheten och i kommunens skolstyrelse. Följden anses dock ha blivit oklarheter gällande gränsdragningar för statligt och kommunalt inflytande över skolan. Därför poängteras att det fortsatta decentraliseringsarbetet måste handla om en klarare ansvarsfördelning och tydligare roller. En första utredning av sakkunniga tillsätts, och den följs av en parlamentarisk beredningsgrupp som utarbetar underlag för en proposition om skolans styrning.

Sakkunnigutredningens (DuRietz, Lundgren & Wennås 1987) beredningsunderlag rör sig i ett spänningsfält där decentraliseringens möjligheter ställs emot farhågan om äventyrande av likvärdigheten. Utredningen framhåller att frågan om "... att finna den optimala avvägningen mellan de två principerna torde vara en av skolpolitikens viktigaste och svåraste uppgifter" (s 12). De sakkunniga frågar sig hur långt decentraliseringen kan tillåtas gå, och vilken av principerna som ska ha företräde i händelse av konflikt. Problemet ställs emot det större samhällspolitiska projektet om jämlikhet, och till slut menar ändå de sakkunniga att likvärdighetsprincipen bör gå först. Författarna diskuterar också *vad* som kan decentraliseras, och de anser att det endast är genomförandet i enlighet med de uppställda målsättningarna och ramarna som kan föras till lokal nivå. Målformulering och huvudsakligt innehåll betraktas av de sakkunniga som en statlig angelägenhet. Gällande statsbidragens utformning föreslår gruppen ingen förändring. De sakkunniga framhåller den ekonomiska styrningen som helt central för att garantera en likvärdig utbildning för alla.

Den parlamentariska utredningen, styrningsberedningen (SOU 1988:20), har liksom sakkunnigutredningen som sin viktigaste utgångspunkt sökandet efter en balans mellan ökad decentralisering (framskrivet som mindre detaljreglering av kommunal verksamhet och ökad kommunal frihet) och kravet på likvärdig utbildningsstandard. Det som styrningsberedningen

uppehåller sig kring är dock målstyrning som en lösning på detta balansproblem. Beredningen lyfter fram två aspekter som särskilt måste beaktas för att målstyrningen ska fungera. För det första måste målen vara så tydliga som möjligt. En ytterligare precisering och konkretisering av de nationella målen föreslås göras i en kommunal skolplan, och vidare i varje skolas lokala arbetsplaner. För det andra menar beredningen att det lokala ansvarstagandet måste öka. Detta innebär att de kommunala skolpolitikerna behöver bli kunnigare gällande de skolpolitiska intentionerna. En intensifierad information och utbildning såväl av skolans personal som kommunala förtroendevalda framhålls därför som viktiga inslag i det fortsatta reformarbetet. Den kommunala skolstyrelsen och politikerna ges en avgörande roll för att likvärdigheten ska kunna upprätthållas. Beredningen menar vidare att det finns risker med att skolstyrelserna avskaffas till förmån för nya kommunala nämndorganisationer, exempelvis kommundelsnämnder, och förordar därför att det alltjämt ska vara obligatoriskt med en skolnämnd som har det samlade ansvaret för kommunens skolfrågor för att förhindra att "... ansvaret för skolfrågor inom kommunen splittras upp på ett ofördelaktigt sätt" (s 32).

Dessutom anser beredningen att kommunerna i större utsträckning måste ta del av utvärderingsansvaret. Överhuvudtaget bedöms behovet av utvärdering och tillsyn öka med en utveckling mot målstyrning, och förutom kommunernas lokala utvärderingsuppdrag så anges i beredningen att skolöverstyrelsen och länskolnämnderna bör få uppgiften att handha den nationella utvärderingen.

När det gäller statsbidragets utformning tillskriver styrningsberedningen liksom sakkunnigutredningen den ekonomiska styrningen så stor betydelse för att säkra en likvärdig utbildning att man förordar ett oförändrat statsbidragssystem. Det är genom målstyrning som beredningen anser att det lokala planet inflytande ska utökas, inte genom tillgång till den finansiella styrningen.

Betoningen av att det lokala planet ska ges ökat inflytande genomsyrar beredningen, med olika formuleringar kommer man tillbaka till detta, till exempel:

Förändringarna kommer att ge kommunerna betydligt större möjlighet än hittills att utveckla skolan enligt både nationella och egna skolpolitiska intentioner (SOU 1988:20, s 25).

Kommunerna anses således kunna ha egna skolpolitiska intentioner, och med de föreslagna förändringarna ska kommunerna få utrymme att genomföra dessa. Men samtidigt finns på flera ställen markeringar om att likvärdighetsprincipen kräver ett starkt statligt ansvar:

När det gäller hur det gemensamma ansvaret närmare skall fördelas, bör utgångspunkten vara att skolan är av sådan betydelse både för samhället i sin helhet och för de enskilda individerna att riksdagen och regeringen måste ha det samlade och övergripande ansvaret för den. Principen om en likvärdig utbildning är härvid av grundläggande betydelse (SOU 1988:20, s 17).

Styrningsberedningen om skolans utveckling och styrning följs av en proposition (Prop 1988/89:4) som utom på en punkt i stort överensstämmer med beredningens framställning. Avvikelsen gäller kommunernas rätt att själva besluta om sin inre organisation. Styrningsberedningen hade intagit en negativ hållning till att kommunerna för ut de skolpolitiska frågorna till kommunalnämnder eller andra icke-sektorsbaserade nämnder, men i propositionen framkommer en helt annan inställning i frågan:

Strävandena att förnya den kommunala förtroendemannaorganisationen har stor betydelse. De kan resultera i en smidigare anpassning till starkt skiftande lokala förhållanden och en bättre förankring av kommunalpolitiken (Prop 1988/89:4, s 17).

Detta kan tolkas som att en fortsatt statlig reglering av kommunernas nämndorganisation inte är förenlig med tidens rörelse mot ökad kommunal självstyrelse, de pågående frikommunsförsöken är ett led i utmaningen av den diskurs som dominerat samtalen om kommunen i utbildningspolitiken. Utmaningen möjliggör en förändrad syn på vilken roll kommunen kan tänkas ha i skolans styrning.

Wahlström (2002) menar att denna tid dock huvudsakligen präglas av den styrningsdiskurs som varit rådande med staten som huvudsakligen ansvarig för skolan. Den decentralisering som sker utifrån styrningsberedningen betecknar Wahlström som innebärande framförallt *förenkling*. Reglerna ska inte avskaffas, men de ska bli färre och enklare och lämna ett visst utrymme för lokal anpassning. De viktiga statliga styrmedlen som statsbidraget och regleringen av lärartjänsterna utgör är inte aktuella att ta bort. Målstyrning av skolan, eller snarare *mer* målstyrning och *mindre* regelstyrning anger Wahlström som den huvudsakliga förändringen utifrån styrningsberedningen.

Schüllerqvist (1995) hävdar att en diskursiv förskjutning är under upptågande, och han anför att vid mitten av 1980-talet håller förhållandet mellan individ och samhälle på att förändras. Tomas Englund (1999a) anger att en del av denna förändring handlar om ett nytt perspektiv på demokrati som ger effekter på samhällets alla områden, och som får specifika konsekvenser för utvecklingen på utbildningsområdet. Under andra hälften av 1980-talet arbetar maktutredningen med att analysera makt och inflytande i det svenska samhället. I sitt betänkande (SOU 1990:44) lanserar maktutred-

ningen ett alternativ till den samhällscentrerade demokratitradition som utredningen menar dittills har präglat den svenska politiken. Alternativet benämns en individcentrerad demokratitradition, där utgångspunkten är en idé om den suveräne individen som tar ansvar för sig själv. Demokrati innebär med detta perspektiv att individen har rätt att utifrån sin särart påverka sina egna förhållanden. Englund menar att med det förändrade demokratibegreppet utgör maktutredningen en katalysator för flera olika tendenser inom utbildningspolitiken.

Förändringarna gällande ansvaret för skolan hänger som jag ser det ihop med denna förändring i förhållandet mellan individ och samhälle. Med förskjutningen från en samhällscentrerad demokratissyn, där ett enhetligt utbildningssystem och gemensamma referensramar ses som grundläggande för skolans utformning, mot den individcentrerade där de enskildas särart är grunden, följer en ökad acceptans för olikhet. Tidigare har olikhet innebärande skillnader i innehåll och organisation av skolan betraktats som ett hot mot jämlikheten, och därför kan den tidigare hegemoniska diskursen inte riktigt rymma ett alltför omfattande kommunalt inflytande över utbildningen, eftersom detta skulle kunna medföra för stor olikhet. Med den förändrade synen på individen i demokratin kommer också valfrihet alltmer att ta plats som ett grundläggande värde, även inom den offentliga sektorn. Valfrihet bygger på olikhet, och därför måste principen om enhetlighet utmönstras som grunden för skolans organisation då syftet är att möta upp de skilda behov som olika individer har. Med ett synsätt som utgår från valfrihet betraktas olikhet mellan skolor inom en kommun, och mellan kommuner, huvudsakligen som något positivt.

Under 1980-talet har den utmanande diskurs om skolans styrning som bara kunde anas i slutet av 1970-talet alltmer kommit att ta plats i det officiella talet om skolan. Detta anser jag mycket tydligt framträder i styrningsberedningen, där två diskurser verkar samtidigt – en som prioriterar säkerställande av nationellt lika standard i utbildningen med en stark stat som huvudansvarig, och en som förespråkar decentraliserad makt över skola och utbildning, och där olikhet inte är ett hot mot likvärdighet. Jag menar att man med styrningsberedningen har kommit till en punkt där motsättningarna mellan antagonistiska diskurser har kommit att förlama skolpolitiken. Förslamningen yttrar sig genom att styrningsberedningen inte klarar att föreslå någon större reformering av styrningsförhållandena. Hela styrningsberedningen sysselsätter sig med att försöka förena diskurserna; hur ska *både* kravet på kommunal och individuell frihet *och* statens fortsatta grepp om utbildningen för att säkra likvärdighet kunna tillfredsställas? Styrningsberedningen fastnar i det olösliga spänningsfältet mellan diskurserna. Man skulle kunna tala om en gordisk knut i utbildningspolitiken,

det kommer att krävas nya lösningar i form av diskursiva förändringar för att ta sig ur den låsta situationen. Ett år efter styrningsberedningen/-propositionen kommer en ny proposition, ansvarspropositionen (Prop 1990/91:18) där det gordiska svärdet plockas fram.

### **Nya ansvars- och styrningsförhållanden**

Ansvarspropositionen (Prop 1990/91:18) tillmäts stor betydelse i nutida svensk utbildningspolitik. Såväl forskningen om skolans styrning som offentliga texter anger att med denna proposition skedde den stora styrningsreformen. Wahlström (2002) hävdar att med ansvarspropositionen får den utmanande diskursen för skolans styrning sitt genomslag, ett skifte sker i dominansförhållandena. I och med detta går det att tänka, tala och handla på nya sätt, och nya parter släpps fram på arenan. Hon menar vidare att en viktig del i detta diskursskifte utgörs av hur relationen mellan skolans ansvarsfördelning och skolans likvärdighet betraktas.

Ansvarspropositionen föregås inte av någon regelrätt utredning, utan efter styrningsberedningen tillsätts en arbetsgrupp på utbildningsdepartementet – skolprojektet. Skolprojektets uppgift är att ta fram underlag för konkreta förslag på förändringar utifrån den ändrade princip för styrningen av skolan som målstyrning anses vara, och som riksdagen genom styrningspropositionen ställt sig positiv till. I ett första steg utarbetar skolprojektet ett förslag om kommunalt huvudmannaskap för lärare och skolledare (Prop 1989/90:41), och därmed överförs regleringen av löne- och anställningsvillkor till kommunerna. I ansvarspropositionen föreslås därefter en rad omfattande förändringar som alla är led i ett nytt målorienterat styrsystem för skolan. Motiven för förändringarna anges vara att medborgarna ställer allt högre krav på offentlig verksamhet; krav på kvalitet, på inflytande och på möjligheter att göra val. Dessa krav anses främst kunna mötas genom att ansvar och inflytande förs ifrån centralt håll till kommunerna, det är i kommunerna som medborgarnas krav måste mötas.

I ansvarspropositionen formuleras ansvarsförhållandet mellan stat och kommun om. Riksdag och regering ska ansvara för att utforma nationella mål och riktlinjer, för att ge finansiellt stöd och för att följa upp och utvärdera måluppfyllelsen. Kommunernas uppgift beskrivs ganska konkret på följande sätt:

Kommunerna svarar vidare för en ändamålsenlig organisation av skolverksamheten och för att det finns lokaler, utrustning och läromedel samt personal för olika uppgifter i skolan. Fortbildning av personalen är ett kommunalt ansvar.



Kommunerna skall se till att skolan får de resurser som behövs för att skolverksamheten skall uppnå nationella mål och uppfylla nationella riktlinjer. Det är en fråga för politikerna i kommunen och ytterst för väljarna vad skolverksamheten därutöver får kosta.

Kommunerna och deras politiska ledning har det samlade ansvaret för genomförandet och utvecklingen av skolverksamheten. De ansvarar också för att verksamheten följs och utvärderas (Prop 1990/91:18, s 22).

### I propositionen framhålls vidare:

På lokal nivå kommer man nu att kunna fatta egna rationella beslut om skolorganisationen, beslut som kan skapa utrymme för att höja kvaliteten i verksamheten i en utsträckning som inte varit möjligt tidigare. ... Mina förslag innefattar genomgripande förändringar i det svenska skolsystemet. Likväl skapar de endast förutsättningar för de lokalt verksamma i skolan – anställda, politiker, elever och föräldrar – att förändra verksamheten och prioritera insatserna så att resultaten blir bättre. Det ankommer till slut på dem att ta vara på dessa möjligheter (s 25).

Kommunen anses alltså med förändringarna erhålla möjligheter som de inte haft förut, och de uppmanas att ta tillvara dessa.

Ansvarspropositionen föreslår också en ny utformning av statsbidragssystemet. Istället för specialdestinerade medel till skolan får kommunerna ett bidrag för hela skolsektorn som beräknas utifrån kommuners skilda behov, och för att främja likvärdighet. Med denna reform reglerar staten inte längre undervisningsvolymen, kommunerna styr själva över skolsektorns resurser. Något år senare frångås även sektorsbidraget, och statsbidraget utgår då som ett generellt bidrag till alla kommunens uppgifter. De resurser som utbildningsområdet tilldelas blir då helt en kommunal angelägenhet utom statligt räckhåll, och ställs emot resursbehoven i andra kommunala sektorer, till exempel vård och omsorg.

Propositionen betonar de olika måldokument som ska upprättas inom skolområdet på skilda nivåer. Ett nytt viktigt policydokument för skolväsendet utgörs av den utvecklingsplan som regeringen med några års mellanrum ska presentera. Utvecklingsplanen ska ges ut i form av en regeringskrivelse, och där ska regeringen ange sin grundläggande syn på utbildningsväsendet och vilka de prioriterade områdena är för de närmaste åren. Styrningsberedningen föreslog att kommunerna ska upprätta en kommunal skolplan, och denna får en framskriven betydelse i ansvarspropositionen. Skolplanen ska vara ett planeringsunderlag och ett utvärderingsinstrument, i planen ska kommunen ange sina övergripande överväganden, hur skolverksamheten ska utvecklas och med vilken inriktning, samt hur man ska

arbeta för att uppnå de nationella målen. Eftersom kommunerna med det nya styrsystemet kommer att få en större reell beslutanderätt så bör enligt propositionen kommunerna på detta sätt göra sina överväganden lätt tillgängliga.

Propositionen föreslår också en omfattande förändring av den statliga skoladministrationen. Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna sägs i ansvarspropositionen vara uppbyggda för en detaljstyrd och hårt reglerad skolverksamhet. Med de föreslagna förändringarna av skolans styrning så kommer en hel del av dessa myndigheters uppgifter att försvinna. Därför avskaffas myndigheterna och ett nytt statligt verk för skolan, Skolverket, inrättas. Skolverket ska genom sitt uppdrag verka för att de nationella målen förverkligas, och verket ska huvudsakligen handha två områden; utveckling av skolan samt uppföljning, utvärdering och tillsyn (Skolverket behandlas mer utförligt längre fram).

Det framhålls ideligen i propositionen att ansvarsförhållandena måste göras tydliga. Avvecklingen av skolöverstyrelsen och länskolnämnderna ser jag som ett sätt att skapa ett styrsystem med färre parter och få två distinkta nivåer – stat och kommun. Uppgifter som tidigare utförts av regionala skolmyndigheter, som planering och organisation av skolverksamhet samt resursfördelning, överförs till kommunerna. Andra uppgifter förflyttas till statlig nivå. I propositionen anges att det inte ska finnas någon mellaninstans i skolpolitiken:

Den klara ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, som följer av det nya styrsystemet, innebär att det inte heller skall finnas ett mellanled som tolkar eller meddelar föreskrifter i anslutning till de beslut som fattas av riksdagen och regeringen. ... En mellaninstans, som självständigt fattar beslut i frågor som gäller den nationella skolpolitiken, kan då försvåra en effektiv statlig styrning av skolan (Prop 1990/91:18, s 110).

Det som styrningsberedningen kallar målstyrning benämns i ansvarspropositionen mål- och resultatstyrning. Wahlström (2002) uppmärksammar denna förändring, och kopplar den till statens nya roll med utvärdering som en central uppgift. Styrningsberedningen framhöll att en utveckling mot målstyrning ställer högre krav på ökad uppföljning och utvärdering. Detta tar ansvarspropositionen fasta på, och poängterar att ett system för uppföljning och utvärdering måste ta form för att styrningen av skolan ska vara tillfredsställande. Också Lindensjö och Lundgren (2000) beskriver den nya styrmodellen som i huvudsak vilande på två pelare: målstyrning och resultatvärdering. Grundtanken är att självkontroll av måloppfyllelse genom utvärdering ska ligga till grund för skolutveckling, både nationellt och lokalt på skolenheter och i kommuner. Utvärdering ska således ske på alla

nivåer i skolsystemet, nationellt, kommunalt och på skolnivå. Därmed är det nu målen och resultatvärderingen, inte reglerna och resurstilldelningen, som ska garantera likvärdigheten.

Den likvärdiga utbildningen, sägs det i propositionen, garanteras av att samma mål och riktlinjer ska gälla för alla skolor i landet. Det är i sig ingen nyhet, de mål som tidigare funnits för skolan har naturligtvis också gällt för hela landet. Det nya är istället att likvärdigheten ska garanteras *endast* med hjälp av de nationella mål som riksdag och regering har angett. Därutöver finns en stor frihet för kommunerna att bedriva verksamheten. Kravet på kommunerna består i att målen ska nås, inte i att de hanterar regler och statsbidrag på rätt sätt (Wahlström 2002, s 175).

Därmed, menar Wahlström, har staten omdefinierat vad som krävs för att upprätthålla en likvärdig utbildning.

Om styrningsberedningen och -propositionen står och vacklar mellan diskurser och egentligen inte kommer med några större reformförslag, så kan man med ansvarspropositionen säga att vågskålen kommer att väga över till fördel för den diskurs som utmanat den tidigare hegemoniska diskursen under ett antal år, och när lika standard inte längre utgör ett bärande värde i diskursen kan staten släppa de båda styrinstrument som de reglerade statsbidragen och regleringen av lärartjänsterna utgör, och som de båda styrningsberedningarna ville behålla med hänvisning till skolans likvärdighetsmål. För att främja mål- och resultatstyrningen formuleras ansvaret för skolan om, det renodlas med två ingående parter – stat och kommun. De gamla myndigheterna bedöms inte vara lämpliga i det nya systemet, där man inte vill ha några företrädare för den gamla diskursen som måluttolkare (Haldén 1997), så de avskaffas.

Den nya diskursen tar med kraft över som tolkningsram i den officiella statliga hållningen till skolans styrning, och därmed får den en klart prioriterad ställning och kommer också att utgöra den princip som ligger till grund för det reformerade styrsystemet. Däremot menar jag att denna diskurs inte når samma hegemoniska position i utbildningspolitiken som den som dominerat de senast föregående decennierna, där lika standard, gemensamma referensramar och en stark stat var viktiga ingredienser. När den nu undanträngda diskursen var som starkast var det överhuvudtaget inte möjligt att tala om skolan utanför de villkor som diskursen ställde upp, och alternativa diskurser hade svårt att göra sig synliga vilket innebar att de knappast gjorde några större intryck i politiken. Den nya diskursen som i och med ansvarspropositionen tar över som dominerande har dock enligt min mening inte en lika genomträngande ställning. En icke oväsentlig del av den undanträngda diskursens värden och bärande idéer finns kvar, även om de har degraderats från politikens fokus. Styrningsdiskursen är därmed

mer öppen mot konkurrerande alternativ än vad den gamla diskursen var genom sin hegemoniska ställning.

Den nya dominerande diskursen kan låta kommunen träda fram i skolpolitiken med nya befogenheter och en ny roll, dock, kommer det att visa sig, en inte alldeles klar roll och inte heller stabil.

### **Efter ansvarsbrottet**

Med ansvarspropositionen sjösätts den nya ansvarsfördelningen. Den politiska styrningen av skolan tar med mål- och resultatstyrningen nya former, och de nationella måldokumentet får en central roll för den styrning som staten även fortsättningsvis ska utöva. Därför måste skolans styrdokument ses över, och under 1990-talets första hälft omarbetas läroplanerna och kursplanerna utifrån målstyrningsfilosofin, och betygskriterier skrivs. Tanken är att de ska bli de tydliga styrdokument som är en av grundpelarna för målstyrning. Måldokumentet på olika nivåer framhålls som centrala i det nya styrsystemet. I talet om skolan har styrsystemet därmed gått ifrån regelstyrning till målstyrning. Gunnar Berg, Erik Groth, Ulf Nyttell och Hans Söderberg (1999) menar dock att detta är en förenklad beskrivning, eftersom både det styrsystem som fanns före skiftet och det som kom efter kan sägas vara mångfasetterade och med inslag av olika styrningsfilosofier. Men "[f]ormellt sett innebär dagens situation att den tidigare *i huvudsak* regel- och ramstyrda skolan har ersatts av en *i huvudsak* resultat- och målstyrd skola" (Berg m.fl. 1999, s 58).<sup>4</sup> Ansvar för den andra pelaren i styrsystemet, resultatvärderingen, är också delat mellan nationell och kommunal nivå – Skolverkets nationella utvärdering och kommunernas självvärdering och egenkontroll.

Vid riksdagsvalet 1991 förlorar socialdemokraterna regeringsmakten efter mer än tio års regeringsinnehav, och den valfrihetsinriktade borgerliga regeringen som har makten 1991–1994 genomför friskolereformen, vilken innebär att kommuner blir skyldiga att dela med sig av statsbidraget till godkända fristående skolor i kommunen. Den borgerliga uttolkningen av likvärdig utbildning, där valfrihet är ett centralt inslag, blir motiv till att ge alla skolanordnare 'likvärdiga ekonomiska villkor'.

Efter de första åren med den nya ansvarsfördelningen, då tiden och ansträngningarna har ägnats åt att omsätta de nya läroplanerna och kurs-

---

<sup>4</sup> Som ett exempel på fortsatt detaljreglering kan nämnas att timplanen inte slopas, trots att tidsstyrning och målstyrning i princip är oförenliga. Motiveringen för detta är att målstyrningen är så pass ny att i ett inledningsskede behövs tidsstyrningen som ett komplement för att garantera likvärdigheten. Nu, drygt ett decennium efter reformen, har försök inletts i vissa kommuner med timplanefri skola.

planerna i skolan, och att skriva skol- och arbetsplaner, börjar kritiken att växa mot hur det har blivit. Kritiken går ut på att kommunerna inte lever upp till sitt ansvar i det målstyrda systemet. De skolplaner som har framställts är undermåliga, de saknar koppling till kommunens budget och utgör sällan ett reellt styrinstrument. Uppföljning och utvärdering utförs inte av kommunerna i den omfattning som kan förväntas, och enligt nationella resultatvärderingar sviktar skolans resultat också, allt fler elever lämnar skolan utan de kunskaper som anges i de nationella måldokumenterna, och det finns skillnader i kunskaper mellan skolor som ifrågasätter utbildningsväsendets likvärdighet (Berg m.fl. 1999, Skolverket 1997, 1999b, Lindensjö & Lundgren 2000).

Vid en läsning av utvecklingsplanerna som kom åren 1997 (Skr 1996/97:112) och 1999 (Skr 1998/99:121) framgår att de brister som har uppmärksammats ska mötas genom en förstärkt uppföljning, utvärdering och tillsyn. Med utvecklingsplanen 1997 börjar regeringen att tala om utbildning i nya termer. Begreppet 'kvalitet' tar plats i utbildningspolitiken och ges snabbt en mycket central roll i talet om skolan. Skolans uppdrag kopplas till kvalitetsbegreppet, och det sägs att uppmärksamheten nu måste riktas mot 'kvalitetsfrågorna'. Även likvärdigheten uttrycks som beroende av utbildningens kvalitet, och det är 'kvalitetsarbete' som ska till för att säkra den nationella likvärdigheten. Inneordet kvalitet förekommer flitigt i utvecklingsplanerna i ett stort antal kombinationer<sup>5</sup>, och med motivet att 'utveckla kvaliteten' införs flera förändringar på det utbildningspolitiska området under 1990-talets sista år. För att öka kraven på kommunerna att "... undersöka vilka effekterna blir av hur man faktiskt lägger upp utbildningen..." (Skr 1996/97:112, s 102) tillkommer 1997 en skyldighet för kommunerna att upprätta årliga kvalitetsredovisningar. Två år senare ger Skolverket ut riktlinjer för hur kvalitetsredovisningarna ska se ut, detta för att 'underlätta' för kommunerna och för att 'förbättra utförandet' på redovisningarna.

De brister i kommunernas hantering av skolfrågorna som uppmärksammas föranleder en ganska intensiv aktivitet hos Skolverket, som med handlingsplaner, utvärderingar och projekt riktar uppmärksamheten mot kommunernas roll i ansvaret för skolan. En skrift, *Ansvar för skolan – en kommunal utmaning* (Skolverket 1997), är uttalat riktad emot främst kommunala politiker, men även skolchefer och rektorer. Huvudbudskapet i

---

<sup>5</sup> T.ex. kvalitetsarbete, kvalitetsbedömning, kvalitetssäkring, kvalitetsutveckling, kvalitetsredovisning, kvalitetsgranskning, kvalitetsmått, kvalitativt högtstående utbildning, god kvalitet, kvalitet och likvärdighet, kvalitetsdiskussion, kvalitetsfrågor, m.m.

denna skrift är att kommunen med den nya ansvarsfördelningen har större befogenheter är någonsin när det gäller vissa aspekter av skolpolitiken – nämligen genomförandet ("hur-frågorna"), och att denna ökade kommunala frihet förutsätter att kommunerna som motprestation, för att säkra den nationella likvärdigheten, fullföljer sitt utvärderings- och tillsynsuppdrag. Gång på gång upprepas att det är staten som formulerar mål och riktlinjer för utbildningen, och det som är kommunernas ansvar är dels själva genomförandet av skolverksamheten, och dels uppföljning, utvärdering och tillsyn av verksamhetens resultat. Dessutom betonas vikten av att "... decentraliseringen inte gör halt vid kommungränsen eller hos politikererna" (Skolverket 1997, s 11), vilket innebär att kommunen uppmanas delegera beslutanderätten så nära verksamheten som möjligt. Det är framförallt skolans professionella som ska besluta om innehållsfrågor och pedagogiska frågor. Skolplanen lyfts fram som "... kommunens viktigaste dokument för skolverksamhetens utveckling" (Skolverket 1997, s 58), där kommunen främst ska visa hur man avser arbeta för att de nationella målen uppnås, men även ange de lokala ambitionerna, målen och prioriteringarna.

Skolverket genomför också en utvärdering av hur kommunerna "faktiskt styr skolan" (Skolverket 1999b, s 5), eftersom man anser att kunskap om detta saknas. Ett samordningsprojekt för skolans styrfrågor (Styrprojektet) arbetar med kommunfrågan (Skolverket 1999a). I rapporteringen från dessa båda aktiviteter konstateras att det finns avsevärda skillnader i kommunernas styrning av skolan. Det var ju också ett av syftena med det förändrade ansvarssystemet, variation ligger i systemets karaktär, menar rapportskrivarna. De båda texterna diskuterar de olika aktörer som finns i kommunerna; politiker, förvaltningstjänstemän, rektorer och lärare, och beskriver relationerna mellan dessa aktörer som problematiska i den meningen att olika 'kulturer' (till exempel politisk kultur – pedagogisk kultur) har svårt att förstå och acceptera/respektera varandra, och att en fungerande dialog oftast saknas. Dessutom verkar innebörden av det nya ansvarssystemet vara oklart för de olika aktörerna. Det visar sig också att kommunala skolpolitiker inte är en självklar aktörsgrupp för initiativen i skolfrågor, tvärtom är det oftast förvaltningen som står för initiativen och därmed besitter ett stort utrymme för påverkan och styrning. Politikernas prioriteringar kommer främst till uttryck genom konstruktionen av resursfördelningssystemet, och i någon mån genom de övergripande målen. Skolverket (1999b) anger att den rollfördelning och styrning som framkommer i många kommuner "... stämmer inte vare sig med intentionerna bakom ansvarssystemet eller med vår generella uppfattning om hur den representativa demokratin bör fungera" (s 41). Dock finns kommuner där den politiska styrningen präglas av tydlighet ifrån politikernas sida om vad som är

de politiska intentionerna med de prioriteringar som angetts och de mål som uppställts, och hur ansvarsförhållandena ser ut. I dessa kommuner får politiken ett betydligt större genomslag i skolverksamheten, framgår i rapporterna.

I dessa texter från Skolverket (1999a, b) framtonar svaga politiker med otydliga intentioner, och starka förvaltningar som i praktiken bedriver kommunens utbildningspolitik, som en viktig del i problematiken kring kommuners bristande ansvarstagande för skolan. Den kommunala utbildningspolitiska arenan är således högst existerande för rapportskrivarna, kommunerna framställs som en verklig part med möjligheter att driva och förverkliga egna ambitioner på skolområdet. Denna problematiserande bild av den politiska kommunen är däremot betydligt svagare i den Skolverks-skrift som vänder sig till politikerna (1997, se ovan), som ganska ensidigt och utan djupare överväganden föreskriver kommunen som en huvudsak genomförande och utvärderande part i utbildningssystemet.

Skolverket (1999a, b) framhåller att logiken i den hierarkiska idén om skolans styrning, där staten fastställer mål och inriktningar, kommunen organiserar och genomför och skolans personal ansvarar för den dagliga verksamheten, inte håller i den kommunala verkligheten. Där agerar istället en rad aktörer utifrån sina intressen, och hur maktstruktur och politisk styrning i en kommun ser ut är beroende av kommunens politiska och förvaltningsmässiga miljö och tradition. Inte heller denna nyansering framträder i Skolverket 1997. Där 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 beslutanderätten till själva verksamheten och de professionella.

De tre Skolverkstexterna behandlar alla den kommunala arenan som ett problem, men problemen som ställs i centrum är olika; i skriften till politiker (1997) är det bristande kvalitet i kommunernas utvärderingsverksamhet som är huvudproblemet, i rapporterna från utvärderingen (1999b) och från Styrprojektet (Skolverket 1999a) är det ett fragmentiserat ansvar, otydliga kommunalpolitiska intentioner och riktlinjer, och bristande kommunikation mellan olika aktörer i kommunerna som är problemen.

Den under 1990-talet allt mer ökande betoningen på att granskningen av skolornas måluppfyllelse och kvalitet måste skärpas förflyttar balansen i det som först kallades målstyrning, sedan mål- och resultatstyrning, till resultatdelen. Den proaktiva styrningen som handlar om att formulera visioner och mål att sträva emot har på så sätt fått en underordnad ställning i förhållande till den reaktiva styrningen, som huvudsakligen går ut på att man i efterhand via uppföljning och tillsyn granskar om målen har uppnåtts. Detta menar även Berg m.fl. (1999) som hävdar att dagens styrsystem

är mer inriktat på att utvärdera och kontrollera än att ge anvisningar för verksamheten. Författarna låter detta förhållande få konsekvenser för hur de benämner styrsystemet, de har bytt plats på de ingående delarna och kallar styrningen för resultat- och målstyrning.

Det är också värt att fundera över vad kvalitetsbegreppets inträde i utbildningspolitiken står för. På samma sätt som likvärdighet blev ordet på allas läppar under 1980–90-talen, verkar kvalitet vara den term som ska bära skolans goda värden under 90-talets sista år och inleda 2000-talets skolpolitiska strävanden. Kvalitet skrivs ofta samman med likvärdighet som slagord för den goda skolan. Kvalitetsbegreppet är en del av viktiga förändringar, som tillkomsten av statliga utbildningsinspektörer för granskning av kvalitet, och inte minst kravet på kommunerna att upprätta årliga kvalitetsredovisningar. Skolverket har dessutom gett ut riktlinjer för hur dessa redovisningar ska göras, enligt uppdraget för att underlätta kommunernas arbete med redovisningarna. Dessa riktlinjer kan dock sägas utgöra en kraftfull informationsstyrning, på gränsen till regelstyrning. Riktlinjerna kan bidra till att kommuners utvecklingsarbete och utvärderingar utformas för att passa kvalitetsredovisningarna snarare än det som kommunen formulerat som sina egna behov och prioriteringar, och kommuners behovsformulering kan komma att utgå ifrån de ramar som kvalitetsredovisningarna ställer upp. Begreppet kvalitet kan med detta sägas få en central position i styrningsdiskursen under 1990-talets sista år, och det är staten som introducerar och driver kvalitetsbegreppet till denna position. Betydelsen av begreppet kontrolleras genom Skolverkets riktlinjer för kvalitetsredovisningarna. Kvalitetsbegreppets inträde och roll i utbildningspolitiken utgör därmed enligt min mening ett exempel på en genomgripande diskursiv styrning.

Den ovan analyserade utvecklingen under 1990-talet påvisar en del förändringar i det utbildningspolitiska samtalet om styrning av skolan, och om de i systemet ingående parterna. Målstyrning har alltmer fått betydelsen av styrning via kontroll av att målen uppnåtts, det vill säga resultatgranskning. Kvalitetsbegreppets ökade användning kan troligen ses som relaterad till denna fokusförskjutning. Det föreligger också en förändring i hur staten benämner sig själv och sin roll i styrsystemet. Intrycket är ett uttalat behov av en starkare stat, och vissa konkreta förändringar ligger i linje med detta, bland annat en ökad användning av styrmedel som närmar sig reglerande karaktär, exempelvis stark informativ styrning och återkomsten av ekonomistyrning genom riktade och villkorade medel. Däremot finns inte samma tydliga förändring i talet om kommunernas roll, det står ingensans angivet på vilket sätt kommunernas uppdrag förändras med en starkare stat. Avhandlingens problemområde, kommunen som part i utbildningspolitiken, befinner sig i ett oklart diskursivt fält.



I den härmed avslutade genomgången av utvecklingen under de senaste tre decennierna gällande styrningen av skolan har jag framförallt riktat uppmärksamheten mot förhållandet mellan staten och kommunerna. Dessa utgör två av de utbildningspolitiska arenor som inverkar på meningsbildningen för avhandlingens problem, konstruktionen av kommunen. I avhandlingen studeras ännu en arena som jag menar är av betydelse, och som har behandlats i korthet på några ställen ovan, nämligen Skolverket. I det följande ska jag därför mer ingående diskutera hur Skolverket och dess funktion har förändrats under den tid som gått sedan verket bildades i början av 1990-talet.

## Skolverket i den nya ansvarsfördelningen

När styrningen av skolan reformeras 1991 sker samtidigt en dramatisk förändring av den statliga skolmyndigheten och dess uppgifter. Skolöverstyrelsen (SÖ) läggs ned helt, samtlig personal avskedas och en ny myndighet, Skolverket, ser dagens ljus. Eva Haldén (1997) har analyserat detta skeende, och hon menar att ”[d]en utomordentligt radikala förvaltningspolitiska åtgärd, som det innebar att helt sonika lägga ner ett stort centralt ämbetsverk ... saknar motstycke i svensk förvaltningspolitisk historia” (Haldén 1997, s 3). Reformeringen av styrsystemet, som behandlats tidigare, utgör en genomgripande kursändring i utbildningspolitiken och ett diskursskifte, och genom nedläggningen av SÖ och inrättandet av Skolverket fullföljs denna kursändring. Haldén argumenterar för att myndighetsförändringen utgår ifrån ett syndabocksutpekande som kommer att prägla det nya verkets identitet på ett grundläggande sätt. Det gamla verket förknippas med allt ont i skolans värld, SÖ blir syndabocken som får bära en stor del av ansvaret för olika misslyckanden, och allt det som SÖ anklagas för ska ’jagas ut i vildmarken’ tillsammans med verket. Även Bengt Jacobsson och Kerstin Sahlin-Andersson (1995) menar att SÖ får spela rollen som skurk, och omtalas som präglad av stel och trög byråkrati, regelstyrningens alla baksidor, osystematisk utvärderingsverksamhet och en omodern organisation.

SÖ utgör således en negativ myndighetsförebild, och när Skolverket ska byggas upp så finns därmed en hel del idéer om vad verket *inte* ska vara. Jacobsson och Sahlin-Andersson menar att det nya styrsystemets bärande reformidéer decentralisering, målstyrning och uppföljning/utvärdering blir kodord för det nya verket, och att man till och med kan beteckna Skolverket som en prototyp för dessa tankar. Hela organisationen av Skolverket utgår ifrån reformens grundprinciper. Även Haldén uttrycker sig på ett liknande sätt då hon menar att Skolverket identifierar sig helt med det nya styrsystemet, att Skolverket *är* det nya styrsystemet och dess främste företrädare och förverkligare.

Skolverkets uppdrag när det inrättas 1991 formuleras utifrån två huvuduppgifter: att utveckla och ansvara för den nationella uppföljningen och utvärderingen, och att ta fram underlag och förslag till utveckling av skolan. Skolverket ska också ägna sig åt tillsyn, men enligt Ingegerd Muncio (1997) är verkets tillsynsuppdrag nedtonat, snarare beskrivet som ett komplement till de två huvuduppgifterna uppföljning/utvärdering och utveckling. Det är alltså som kunskapsorganisation och kunskapsproducent som Skolverket framtonar. Skolverket ska samla in underlag för och ge en helhetsbild av utbildningssektorn. Häri ska belysas den variation och mångfald som finns gällande till exempel hur kommuner organiserar skolan, hur resurserna används och hur skolans (elevernas) resultat ser ut. Mottagare av denna kunskap utgörs framförallt av regeringen, men även kommuner och skolor ska kunna söka kunskap hos Skolverket.

Kommunernas självständighet och deras ansvar för drift och utvärdering av skolan framhålls i Skolverkets egenuppfattning, menar både Haldén (1997) och Jacobsson och Sahlin-Andersson (1995). Skolverket ska finnas tillgängligt då kommunerna behöver hjälp i utvecklingen av skolan. Det blir därmed inte verkets uppgift att tala om hur saker och ting ska se ut och genomföras, och inte heller att initiera förändring på skolområdet. Skolverket och kommunerna ska betraktas som två likställda parter på utbildningssektorns område.

Skolverkets tillsynsuppdrag är i början alltså nedtonat till förmån för en självförståelse som kunskapsproducent. Det nya styrsystemets tillsynsuppdrag antas dessutom vara av en annan karaktär än tidigare, och ska inte inrikta sig på enskilda skolor utan på huruvida kommunerna sköter sitt uppdrag att utvärdera och utveckla skolan (Jacobsson & Sahlin-Andersson 1995). Skolverket påtar sig inte en myndighetsroll i tillsynen utan vill mer vara en samarbetspartner (Haldén 1997). Men med tiden så riktas allt mer kritik emot Skolverket för att det brister i sin tillsynsverksamhet. 1994 påtalar riksdagens revisorer och riksrevisionsverket att de anser att Skolverket lägger för lite resurser på att genomföra tillsyn. De har också synpunkter på det sätt tillsynen utförs och menar att den har för liten omfattning och är för passiv. Dessutom anser dessa kritiker att Skolverket ska ta egna initiativ gällande tillsynen, och inte endast agera då någon felaktighet har anmälts till myndigheten.

Jacobsson och Sahlin-Andersson (1995) menar att den roll som kunskapsorganisation i en avreglerad skolsektor som Skolverket ville spela hade svårt att bli accepterad av många. Det fanns förväntningar på att Skolverket skulle bidra aktivt till att utforma skolsektorn, och skolor efterfrågade större krav på kommunerna från Skolverket. Författarna menar att det grundläggande problemet utgjordes av Skolverkets egenuppfattning om att vara en aktör bland andra. Detta kan aldrig vara fallet, påtalar de, eftersom en statlig

skolmyndighet intar en särställning som innebär att förväntningarna handlar om att myndigheten ska ta ansvar för den övergripande organiseringen av skolsektorn. Att vara en central förvaltningsmyndighet bär på en auktoritet som inte kan bortses ifrån. Jacobsson och Sahlin-Andersson menar vidare att ett skäl till att Skolverket sökte värja sig från myndighetsrollen var att verket i så fall skulle uppfattas som en politisk aktör. Som kunskapsorganisation och idéspredare framstod Skolverkets inlägg som avpolitiserade, vilket ytterligare förstärktes genom den täta relation till den akademiska världen som upprättades genom bland annat forskningsprojekt som finansierades av Skolverket och forskare som verket tillfälligt knöt till sig i olika utvecklingsprogram.

Svaret på kritiken blir att verkets myndighetsroll, där tillsyn är en huvuduppgift, får en starkare betoning. I den utvecklingsplan som kommer 1997 uttrycks att Skolverket mer måste "... påverka skolans utveckling genom information, debatt och kommentarer" (Skr 1996/97:112, s 110). Uppdraget att följa upp och utvärdera skolverksamheten i landet har varit en central uppgift sedan verkets tillkomst, men betydelsen av detta uppdrag börjar skifta från att innebära produktion av kunskap till att innebära tillsyn. Målet med uppföljningen och utvärderingen får därmed alltmer karaktären av kontroll av skolans (kommunens) resultat än av att framställa en idé- och kunskapsbank. Flera förändringar i denna riktning kommer till under 1990-talets sista år. 1997 tillsätts nationella utbildningsinspektörer som får till uppgift att genomföra tematiska kvalitetsgranskningar. Dessa ska utgöra ett komplement till den ordinarie uppföljningen, utvärderingen och tillsynen som genomförs av Skolverket. Två år senare förstärks dessa kvalitetsgranskningar ytterligare då en kvalitetsgranskningsnämnd inrättas inom myndigheten. Samma år, 1999, upprättar Skolverket riktlinjer för hur kommunernas kvalitetsredovisningar ska utformas. I 2002 års utvecklingsplan (Skr 2001/02:188) betonas att granskningen av utbildningens kvalitet bör stärkas ännu mera, och särskilt ska rikta sig mot att granska kommunernas eget kvalitetsarbete. Dessutom tillkommer i planen ett uppdrag för Skolverket att utveckla 'resultatmåt' som ska kunna användas i kvalitetsredovisningarna, och därmed fungera som 'kvalitetsindikatorer' och underlätta jämförelse.

Kvalitetsgranskning är ett vidare uppdrag än vad tillsyn är, menar regeringen (Skr 2001/02:188). Tillsyn handlar om att avgöra om de krav som ställts är uppfyllda. Ett anmärkningsvärt förhållande är att Skolverkets tillsyn inte har stöd i skollagen, med undantag för tillsynen av friskolor som är reglerad, utan tillsynsuppdraget anges i Skolverkets instruktion (Statskontoret 2003). Det innebär enligt Statskontoret i princip att kommuner kan avstå ifrån att rätta sig efter tillsynsbesluten, och kommunerna kan inte heller drabbas av några sanktioner om de gör det. Det vanliga har dock

varit att kommunerna frivilligt åtgärdat de brister som Skolverket påpekat. I utvecklingsplanen (Skr 2001/02:188) menar regeringen att förhållandet att Skolverkets tillsyn inte är lagreglerad bör åtgärdas, och detta ska beaktas i den kommande skollagsberedningen. Beredningen ska vidare utreda om sanktionsmöjligheterna gentemot kommunerna behöver stärkas. Här lyfts problematiken med å ena sidan inverkan på den kommunala självstyrelsen, och å andra sidan önskan om att säkra likvärdighet och rättssäkerhet för eleverna.

Vid tiden kring millennieskiftet talar man således 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. Enligt 2002 års utvecklingsplan för skolområdet har Skolverkets tudelade uppdrag alltmer kommit att framstå som svåra att förena, rollen som stödjande för kommunernas utvecklingsarbete och rollen som tillsyns- och granskningsmyndighet är inte lämpliga att handha inom samma myndighet, menar statsrådet. Således anförs i skrivelsen:

Enligt regeringens bedömning bör Skolverkets granskande uppgift göras tydligare och separeras från den utvecklingsstödjande verksamheten. Kontrollen av såväl de kommunala som de fristående skolornas måloppfyllelse måste förstärkas för att säkerställa en likvärdig utbildning över hela landet. För att åstadkomma en självständig gransknings och tillsynsmyndighet måste de utvecklingsfrämjande insatser som staten anser nödvändiga åtskiljas från den granskande och kvalitetsbedömande myndighetsrollen (Skr 2001/02:188, s 26).

Regeringen förordar därför att en ny myndighet inrättas, den får namnet Myndigheten för skolutveckling, och att Skolverket fortsättningsvis ska vara en gransknings- och tillsynsmyndighet. Delningen av Skolverket träder i kraft i mars 2003.

Har Skolverket nu axlat den roll som statlig myndighet med odiskutabel auktoritet, som Jacobsson och Sahlin-Andersson (1995) anser att verket värjde sig emot tidigare? Ja, när Skolverket själva formulerar sitt uppdrag anges att styrning och påverkan genom målformulering och information, samt granskning och tillsyn är de centrala uppgifterna. Jag menar att detta visar att rollen som kunskapsproducent har övergivits till förmån för myndighetsrollen. På sin hemsida<sup>6</sup> skriver Skolverket att deras roll i det svenska utbildningssystemet är:

---

<sup>6</sup> [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se), 2005-12-15

- *Att ange mål för att styra.* Exempel på detta är: att kontinuerligt revidera styrdokumentet, att ange kriterier för friskolor samt att bedöma ansökningar om att starta friskolor, att fördela finansiella styrmedel för att stimulera kommuner.
- *Att informera för att påverka.* Detta innebär kommunikation och dialog med riksdag/regering, skolans huvudmän samt verksamma i skolorna, och att göra Skolverkets resultat lättillgängliga.
- *Att granska för att förbättra.* Här ingår granskning av verksamheterna på skolområdet med fokus på varje individs rätt till kunskap och personlig utveckling, tillsyn för att klargöra om bestämmelserna i styrdokumentet uppfylls, att genom nationella utvärderingar fokusera angelägna områden, att delta i internationella utvärderingar.

Myndigheten för skolutveckling har som sin huvuduppgift att främja utveckling av skolan med en likvärdig utbildning som utgångspunkt, innebärande att stödja kommuners och skolors eget utvecklingsarbete för att uppnå nationellt fastställda mål. Enligt utvecklingsplanen (Skr 2001/02:188) medför statens ansvar för skolans likvärdighet således inte bara målformulering, uppföljning och granskning, utan också att staten bör bistå kommuner och skolor i deras utvecklingsarbete. Myndigheten ska "... verka inspirerande och pådrivande" och "... stödja och stimulera..." (s 30). Även ett visst utbildningsuppdrag faller på den nya myndigheten som har ansvaret för den statliga rektorsutbildningen och även ska främja kompetensutveckling av skolväsendets personal genom att initiera och stödja utbildning inom strategiska områden.

Synen på vad som är Skolverkets huvuduppgifter har förändrats väsentligt från inrättandet 1991. Skolverket har gått från att vara huvudsakligen kunskapsproducent till att vara en tillsynsmyndighet, och delningen av Skolverket i två verk samt förslaget om att ge verket lagskyddade sanktionsmöjligheter gentemot kommunerna (SOU 2002:121) är de senaste förstärkningarna i denna riktning. Att Skolverket är en part i utbildningspolitiken torde stå klart, och i avhandlingen betraktas verket som en arena för utbildningspolitik.

## **Sammanfattning och avslutning**

Kommunen som politisk arena har genomgått förändringar sedan 1970-talet. Decentraliseringssträvanden har varit ett led i en ökad kommunal självstyrelse, och den statliga styrningen av kommunerna har ändrat karaktär och omfattning, från ekonomi- och regelstyrning till styrning genom ramlagar och informativa insatser.

Kommunernas parallella uppgifter som både ett demokratiskt system och som tillhandahållare av samhällsservice ställer svårförenliga krav, och det finns också en kluven inställning till den kommunala självstyrelsen. Kommunen som demokratiskt system med självstyre äger rätt och legitimitet att fatta egna beslut om verksamhetens utformning, och det positiva i att besluten på så sätt ligger nära verksamheten är alla överens om. Men en följd av detta blir att utbudet och omfattningen av servicen kommer att variera mellan kommuner, och detta upplevs och diskuteras tidvis som problematiskt utifrån perspektivet att alla medborgare har samma rätt till service oavsett bostadsort.

En rörelse mot marknadstänkande på det kommunala serviceområdet har också påverkat hur kommunen har tagit form som politisk arena, och i vissa kommuner har marknadsidéer fått stort inflytande över den kommunala organisationen och principerna för utdelning av service.

Den fördjupade genomgången av hur kommunens roll på utbildningsområdet har förändrats visar att huvuddragen ligger i linje med den ovan diskuterade decentraliseringen, ökade kommunala självstyrelsen och marknadstänkandet. På skolområdet finns dock en kraft som till en början motverkar förflyttningen av befogenheter till kommunerna, uttryckt i utbildningspolitiken som kravet på en likvärdig utbildning. Under 1970-talet och 80-talets början sker endast marginella förändringar i en sådan riktning eftersom en stark statlig styrning ses som avgörande för möjligheten att upprätthålla likvärdighet. En större maktförflyttning till kommunerna är inte möjlig inom denna diskurs, som framhåller gemensamma referensramar och enhetlighet i skolsystemet som bärande principer. Diskursen kan betecknas som hegemonisk i den meningen att alternativa sätt att konstruera skolans uppgifter och utformningen av styrsystemet inte förmår utmana politiken.

Under 1980-talet börjar en ny utbildnings- och styrningsdiskurs formeras som kommer att utmana den hegemoniska, och som möjliggör en förändrad syn på skolans styrning och kommunernas roll som part i utbildningspolitiken. Diskussionerna rör sig till en början kring hur det är möjligt att finna en avvägning mellan de båda principerna om likvärdig utbildning och ökat kommunalt inflytande, och det omöjliga i detta resulterar i ett läge av förflamning i skolpolitiken. Då betydelsen av likvärdighet med tiden formuleras om, och då kan hållbara innebörder såsom olikhet i utbildning och valfrihet i skolsystemet, kan tidigare strävanden om enhetlighet och lika standard utmönstras ur skolpolitiken.

Den förflamade situationen och de utbildningspolitiska samtalen under denna tid kan förstås som vacklande mellan två oförenliga diskurser, och först när styrkeförhållandena mellan diskurserna i 1990-talets början för-

skjuts kan en ny princip för styrningen av skolan etableras, där kommunerna får en ny och mer framskjuten placering. I det nya ansvarsförhållandet mellan stat och kommun anges statens uppgifter vara att formulera skolans mål och att följa upp och utvärdera kommunernas insatser. Kommunernas uppgift är att med fullt ekonomiskt ansvar genomföra skolverksamheten i enlighet med de statliga riktlinjerna, samt att utvärdera den egna skolans resultat. De ska vidare formulera sina egna mål och prioriteringar i en kommunal skolplan. Kommunen har därmed blivit en part i skolpolitiken med rätt att föra egen utbildningspolitik.

Diskursskiftet förändrar dominansförhållandena så tillvida att den utmanande diskursen tar över som tolkningsram i den officiella hållningen till skolans innehåll och styrning. Dock når denna diskurs inte den hegemoniska ställning som den tidigare diskursen haft, då vissa av den undanträngda diskursens huvudprinciper finns kvar i debatten. Den nya diskursen dominerar alltså, men undanröjer inte möjligheterna att föra fram alternativ.

Under tiden som följer kan vissa förskjutningar i talet om skolpolitikens olika parter uppmärksammas, dels genom att en starkare stat börjar framhållas som önskvärt, dels genom att betoningen i styrningen förflyttas från målformulering till resultatgranskning, eller annorlunda uttryckt från en proaktiv styrning till en reaktiv. Sammantaget har talet om statens roll och uppgift förändrats i den utbildningspolitiska diskussionen under 1990-talets slut i riktning mot en starkare stat.

Samtidigt med styrningsreformen inrättas en ny statlig skolmyndighet, Skolverket, som ersätter Skolöverstyrelsen. Den nyinrättade myndighetens uppdrag formuleras till en början som tvådelat: att utveckla och ansvara för den nationella uppföljningen och utvärderingen, och att ta fram underlag och förslag till skolutveckling. Tillsynsuppdraget är nedtonat, och det är i huvudsak som kunskapsproducent som Skolverket framtonar. I mitten av 1990-talet riktas kritik emot Skolverket för att deras tillsynsverksamhet är för liten i omfattning och för passiv. Tillsynsuppdraget anges i allt högre grad behöva förstärkas, och flera andra åtgärder i linje med ett förändrat uppdrag för Skolverket tillkommer. Efter att Skolverkets uppgifter som både kontrollerande och utvecklingsstödande har angetts som problematiska att förena, så delas Skolverkets uppgifter 2003, och i fortsättningen ska Skolverket vara en gransknings- och tillsynsmyndighet. Skolverkets ändrade uppdrag kan ses som ännu ett uttryck för de ovan angivna förskjutningarna mot en starkare stat och en betoning av styrning genom resultatgranskning.

## **Kommunen och likvärdigheten**

Redan i avhandlingens första introducerande kapitel angav jag att frågan om likvärdig utbildning utgör en nyckelaspekt då man undersöker hur kommunen som part i utbildningspolitiken har formulerats. Detta har jag sökt visa i beskrivningen av kommunens förändrade partskap i det kapitel som nu avslutas. Det har framgått att uttolkningen av likvärdighetsbegreppet har varit avgörande för hur kommunens uppgift kunnat betraktas, och jag har angett att innebörden av likvärdig utbildning har genomgått en förskjutning under den tidsperiod som studerats. I det följande ska jag ytterligare fördjupa de viktiga delarna i denna betydelseförskjutning.



## En likvärdig utbildning

### Om likvärdighet som konstituerande begrepp

Konstruktioner av kommunen som en part i styrningen av skolan är sammanflätade med talet om likvärdig utbildning, och förändringarna i synen på vad som är kommunernas uppgift i skolpolitiken har gått hand i hand med ett förändrat likvärdighetsbegrepp. I det här kapitlet ska jag ytterligare fördjupa resonemangen om likvärdighetsbegreppet genom att förtydliga och perspektivera hur betydelsen av likvärdig utbildning har förskjutits. Likvärdighetsbegreppet ska också relateras till två politisk-filosofiskt mer etablerade teman: jämlikhet och frihet.

Begreppet likvärdighet började användas i utbildningspolitiken i mitten-slutet av 1970-talet. Ett drygt decennium senare hade likvärdighet blivit ett helt centralt begrepp i skolpolitiken, och samtidigt med att alla politiska riktningar började tala om den likvärdiga utbildningen blev det också ett omtvistat begrepp. Är det då fruktbart och rimligt att på avhandlingens sätt lyfta fram ett begrepp ur det sammanlagda talet om skolan? Flera författare har uppmärksammat hur enskilda begrepp har en nyckelroll i hur det sociala konstitueras, det är begrepp som laddas med symbolik men vars mening är flertydig. Kristina Boréus (1994) menar att den sociala striden "... om att göra sina egna idéer eller ideologier hegemoniska i mycket [är] en kamp om innebörden i centrala begrepp" (s 39).

William Connolly (1983) utvecklar tesen om att vissa begrepp kan beskrivas som *i grunden omstridda (essentially contested concepts)*. Det är begrepp som är gemensamma för olika parter i det att de appliceras på en viss företeelse eller situation, men som av dessa parter samtidigt fylls med olika betydelse. Connolly intresserar sig främst för språkbruk i politiska sammanhang, och avsikten är att kritisera en idé om ordens neutralitet som han menar är framträdande i mycket av den begreppsanalytiska forskningen, det vill säga att orden i sig är neutrala i politiska oenigheter och inte problematiseras som en del i tvisters grund. Genom att argumentera för "... the language of politics and the politics of language" (Connolly, 1983, s 213) vill han lyfta fram språkets politiska karaktär, och att de i grunden omstridda begreppen aldrig kan betraktas som neutralt deskriptiva i för-

hållande till sociala och politiska oenigheter. Connolly menar att dessa begrepp har vissa specifika kännetecken. De är värderande i den meningen att de ger eftersträvansvärda konnotationer, vilket innebär att de bibringar ett positivt mervärde till det som benämns. De är också komplexa och flerdimensionella begrepp, och deras applikationskriterier, det vill säga hur de kan användas, är relativt öppna.

En annan författare som uppmärksammar de enskilda begreppens nyckelroller för konstituerandet av den sociala världen är Quentin Skinner (1988)<sup>7</sup>. Han framhåller ännu mer än Connolly att relationen mellan vår vokabulär och den sociala världen *inte* kan betraktas som ett förhållande mellan två enheter. Med ett sådant synsätt speglar språk en verklighet som finns utanför språket, och förändringar i språket betraktas som en följd av att den sociala världen förändras. Istället förespråkar Skinner en helhetssyn på språk och social värld, där ”... our social vocabulary and our social fabric mutually prop each other up” (Skinner 1988, s 132)<sup>8</sup>. Med grund i talaktsteori (Austin 1975, Searle 1979) där yttranden betraktas som handlingar, utvecklar Skinner idén om begrepps performativa funktion. Talhandlingen har dels ett innehåll genom det som sägs eller skrivs, men också ytterligare en handlingsdimension finns där – den talande eller skrivande *gör något* i bemärkelsen utför en handling som överskrider det som finns i själva yttrandet, till exempel berömmar eller fördömer. När man säger att någon är rättvis så är det inte bara en beskrivning av personens egenskaper, utan det är också en värdering av egenskapen och personen. Att säga att någon är rättvis är därför samtidigt en beskrivande handling och en värderande handling, och begreppet rättvis kan sägas ha en performativ funktion.

Begrepp med en performativ funktion intar en central plats då samhällens frågor diskuteras, menar Skinner, och dessa begrepp blir ofta omstridda till sin innebörd. Oenigheterna om begreppen är inte endast är lingvistiska, i meningen att man tvistar om ett *ords* betydelse eller mening. Tvisterna måste istället förstås som mera grundläggande oenigheter om företeelser och förhållanden i samhället, där grupper med motstridiga och i grunden skilda synsätt söker få makten att definiera betydelsen av begrepp med performativ funktion. I denna kamp om mening länkas också de performativa begreppen till andra konceptuella sammanhang, menar Skinner. Dessa utgörs av nyckeltermen och begreppsapparater som bär upp de alternativa

---

<sup>7</sup> Skinners ansats har tidigare använts av Tomas Englund för en analys av likvärdighetsbegreppet, se Englund 1999b.

<sup>8</sup> Att Skinner ändå särskiljer språk och det sociala i sin argumentation måste förstås analytiskt.

diskurserna, och i relation till dessa tar begreppen med performativ funktion form.

Skinner argumenterar för att oenigheter om ett begrepp kan gälla olika aspekter av begreppet, och genom oenigheterna kan förskjutningar av innebörden ske. Oenigheten kan gälla vilka applikationskriterierna är för att använda begreppet om en företeelse eller situation. Applikationskriterier är de villkor som ställs upp för användning av termen. Skinner tar som exempel begreppet 'konstverk' (*work of art*), som har en performativ funktion i det att det är positivt värderande att säga att något är ett konstverk. Villkoren för att något ska kunna benämnas som ett konstverk kan vara föremål för oenighet, någon tycker att konstnärens hantverksskicklighet i tillverkan- det är avgörande, en annan menar att hantverksskicklighet i tillverkning inte spelar någon roll för om något är konst eller ej utan presentationen eller förmågan att göra konst av vardagens ting kanske utgör viktigare kriterier. Huruvida en toalettsits kan vara konst möts av olika svar utifrån nämnda kriterier för applikation. Skinner menar att dessa skillnader i applikationskriterier inte endast kan betraktas som olika idéer om vad termen konstverk betyder, utan de utgör i grunden skilda sätt att uppfatta och organisera samhällets kulturdimension. Striden om betydelsen av ordet konstverk är alltså i själva verket en strid om vilken social filosofi gällande konst som ordet konstverk ska upprätthålla.

En annan typ av oenighet är tvister om huruvida applikationskriterierna kan anses vara uppfyllda. Om vi återgår till konstverksexemplet och kriteriet hantverksskicklighet, så kan bedömningarna skilja sig åt om ett föremål är resultat av hantverksskicklighet eller ej, och därmed om det kan räknas som ett konstverk. Man är då alltså enig om applikationskriteriet, men oenig om situationen eller företeelsen uppfyller villkoren.

Den sista sortens oenighet som Skinner tar upp gäller den performativa funktion som begreppet har, alltså den handling som man utför genom att använda begreppet. Om den performativa funktionen ogillas kan man sluta att alls använda begreppet, som exempel på detta tar Skinner ordet 'inföding' (*native*), vilket med sin nedlåtande innebörd nästan har försvunnit ur språkbruket. Ett annat sätt är att fortsätta använda ordet, men visa att man inte använder det värderande utan endast beskrivande, exempelvis 'svart'. Ett sista, mer radikalt sätt, att hantera oenigheter gällande den performativa funktionen är att försöka ändra den värdering som termen bär med sig. Genom att medvetet använda en nedvärderande term på ett positivt sätt, eller tvärtom, kan betydelsen vridas, ett exempel på detta menar Skinner är ordet 'myt' som från att ha haft en negativ klang med betydelser av lögn eller fabricerade historier nu kan förknippas med djupgående, uråldriga och därmed autentiska dimensioner av mänskligheten.

Oenigheterna om begrepp med performativ funktion kan alltså skapa förskjutningar i begreppets betydelse, och på så sätt kan man möjligen säga att språkanvändningen speglar sociala förändringar. Men samtidigt speglar det sociala lika mycket språket, hävdar Skinner. Det går att förändra applikationskriterier, men inte hur mycket som helst, och på så sätt begränsar de centrala begreppens innebörd hur det är möjligt att konstituera det sociala. Om man vill dra nytta av den performativa funktion som följer begreppet 'rättvisa', så blir vissa handlingar uteslutna, de kan inte utövas innanför rättvisebegreppets gränser.

Begreppet likvärdighet är ett sådant begrepp som nämnda författare talar om, det är centralt, i grunden omstritt och har en performativ funktion. Med Connolly kan man peka på likvärdighetsbegreppets politiska karaktär, att likvärdighet har utgjort ett nav i utbildningspolitiken under två decennier. Med Skinner kan man säga att tvisterna om begreppet inte bara handlar om vad likvärdighet betyder, utan att det är i grunden skilda sätt att konstituera det offentliga utbildningsväsendet och syftet med utbildning som kommer till uttryck i oenigheterna. Genom att likvärdighet fått en så oerhört stark performativ funktion i utbildningspolitiken har det blivit viktigt från olika diskursers ståndpunkter att påverka applikationskriterierna så att likvärdig utbildning kan beteckna det egna alternativet. I denna diskursiva maktkamp om likvärdighetens betydelse har innebörden förskjutits på flera sätt, och de nya betydelsena har i sig utgjort en drivkraft för ytterligare förändringar. Samtidigt kan inte applikationskriterierna förändras hur mycket som helst, allt kan inte betecknas som likvärdig utbildning, och på så sätt har likvärdighetsbegreppet utgjort en begränsning i utbildningspolitiken. Jag vill således mena att begreppet likvärdighet har varit diskursformerande i utbildningspolitiken både som drivkraft mot förändring och som begränsning av denna förändring. Detta har varit av stor betydelse för hur styrningen av skolan och dess verksamhet har tagit form vid olika tidpunkter, och därmed för hur kommunen har uppfattats som en part i styrningen av skolan.

## **Likvärdighetsbegreppets betydelseförskjutningar**

### **Från periferi till centrum**

En första förskjutning gällande begreppet likvärdighet som jag vill lyfta fram kan beskrivas som dess förflyttning i det utbildningspolitiska samtalet från periferi till centrum. När likvärdighet dök upp i utbildningspolitiska dokument i förarbetena till Lgr 80 hade det inte någon framskjuten position, utan användes i relativt liten omfattning. I en tidigare studie (Quennerstedt 1998) undersökte jag de politiska partiernas användning av be-

greppet likvärdighet i skolpolitiken under en tjuugoårsperiod (1978–1997). Denna studie kunde visa en markant ökning i användningen av begreppet under 1980-talets andra hälft, fram till dess använde partierna likvärdighetsbegreppet sparsamt i den skolpolitiska diskussionen. Likvärdighet får därför betraktas som ett perifert begrepp i utbildningspolitiken fram till en bit in på 1980-talet. Ett tidigt framlyftande av begreppet likvärdighet gjordes i och med den läroplan som kom 1980 (Lgr 80), där likvärdighet återfinns i en egen rubrik under avsnittet Mål och riktlinjer. I skollagen skrevs likvärdighet in 1985, dock på en ganska undanskymd plats långt bak i lagtexten.

I den utbildningspolitiska turbulens under slutet av 80-talet som jag behandlat i kapitel 3, kom likvärdighet att nyttjas allt mer som ett utbildningspolitiskt huvudbegrepp, och efter det politiska diskursskiftet 1990/91 som ansvarspropositionen (prop 1990/91:18) kom att markera, ökade användningen ännu mer. Detta visade sig också i partistudien (Quennerstedt 1998) då det tydliga uppsvinget i användandet av likvärdighet under 1980-talet bara var en början, under 1990-talet blev likvärdighetsdiskussionen en del av utbildningspolitikens absoluta centrum. 1991 förflyttades likvärdighetsbegreppet till portalparagraferna i skollagen, och i den läroplan som kom 1994 (Lpo 94) placerades rubriken Likvärdig utbildning i inledningsavsnittet Skolans värdegrund och uppdrag. Begreppet likvärdighet kan därmed karaktäriseras som ett av skolpolitikens mest centrala begrepp vid denna tid, då de stora omläggningarna av skolans styrsystem planerades och genomfördes.

### **Från entydighet till flertydighet**

Samtidigt med förflyttningen från periferi till centrum blev likvärdighet allt mer omstritt till sin betydelse. Den andra förskjutningen av likvärdighetsbegreppet som jag vill belysa kan således beskrivas som en förskjutning från att vara ett begrepp varom det råder relativ politisk konsensus, till att bli ett i grunden omtvistat begrepp som kan beteckna sinsemellan ganska motstridiga synsätt. Med Skinner (1988) kan man beskriva detta förlopp som att likvärdighetens performativa område vidgats, och olika sociala krafter har ansträngt sig för att förändra applikationskriterierna och därigenom möjliggöra att begreppets performativa styrka kan omfatta 'nya' villkor och situationer.

Skinner menar ju att centrala begrepp med performativ funktion tenderar att bli omstridda. Men vad är det för process som innefattar en sådan strid om språkets betydelse och användning? Är det för att ett begrepp är centralt som det blir omstritt? Eller är det för att det är omstritt som det blir centralt? Med avhandlingens teoretiska grundantaganden menar jag att man

kan förstå denna språkliga-sociala process på ett särskilt sätt. Jag vill hävda att det inte går att skilja ut något 'först', det är inte så att något följer av det andra. Istället menar jag att den språkliga-sociala process som likvärdighetsbegreppet har utgjort i utbildningspolitiken är ett tydligt exempel på de processer vari diskurser formeras, utmanas och intar mer eller mindre hegemoniska positioner i konstituerandet av verkligheten, i det här fallet utbildningspolitiken.

Med Laclaus och Mouffes (1985) diskursteori kan den konsensusituation som rådde gällande innebörden av likvärdighet fram till 1980-talets mitt betraktas som en diskursiv fixering av betydelse. Likvärdighetsbegreppet ingick in en större utbildningspolitisk diskurs som kan betecknas som hegemonisk, då vissa grundläggande värden och antaganden angav förut-sättningarna för de möjliga sätten att tänka och tala om utbildning.

Den innebörd av likvärdighet som de utbildningspolitiska aktörerna till stora delar var överens om kan beskrivas utifrån hur olika politiska partier talar om skolan och likvärdigheten. I propositionen för Lgr 80 beskrev regeringspartierna folkpartiet och centern likvärdighet på följande sätt:

Att eleverna behärskar vissa grundläggande kunskaper och färdigheter är ett centralt krav på skolan. Det måste finnas en gemensam kurs som omfattar samma ämnen och stoffområden i alla landets skolor. Därigenom garanteras en gemensam referensram. Elevernas utbildning under grundskoletiden får inte genom lokala prioriteringar tillåtas bli så skiftande att den inte längre är likvärdig (Prop 1978/79:180, s 13 (fp + c)).

Också moderaterna framhåller i en motion enhetlighet och samma kursinnehåll som väsentliga aspekter av likvärdighet:

Mål och riktlinjer måste fastställas centralt, liksom också tim- och kursplaner, i syfte att i utbildningsväsendet bevara en sådan grad av enhetlighet att alla kan erhålla en likvärdig utbildning oavsett var de bor (Mot 1978/79:2631, s 1 (m)).

Socialdemokraterna uttrycker ungefär samma sak, med en något större betoning på att "... krav på enhetlighet och likvärdig standard i skolväsendet i hela landet..." (Mot 1978/79:2606, s 40 (s)) måste framgå tydligt i läroplanen.

I Lgr 80 står rubriken Likvärdig utbildning som första enskilda rubrik, och följande anges:

Alla skall, oberoende av kön, geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i grundskolan. Skolstyrelsen bör verka för att eleverna grupperas så att en så allsidig social sammansättning som möjligt uppnås i klasser och arbetsenheter. Oavsett val av kurser, ämnen och fria aktiviteter i

grundskolan skall alla elever ha samma möjligheter att fortsätta studier inom gymnasieskolan. Under den praktiska arbetslivsorienteringen skall alla elever få ökad kännedom om arbetets värde och om arbetslivets villkor. Genom tonvikt på grundläggande kunskaper och färdigheter skall skolan ge alla elever en god start.

Barn är olika då de kommer till skolan. Skolan bör heller inte sträva efter att göra dem lika. När de lämnar skolan bör de göra det med bibehållen individualitet och särprägel och med en uppövad förmåga att respektera individualiteten hos andra människor.

Skolans insatser skall planeras och krav ställas utifrån varje barns aktuella förutsättningar. Skolan har skyldighet att ta väl hand om alla elever och att stödja och uppuntra envar att utveckla sin förmåga och intressen. Ett särskilt ansvar har skolan för elever med svårigheter och för barn och ungdom som tillhör olika minoriteter. Skolan kan därför inte ge alla lika mycket hjälp. Den måste speciellt och i samverkan med andra stödja dem som av olika anledningar har särskilda svårigheter.

Elev med annat hemspråk än svenska har rätt att få en med andra elever likvärdig utbildning. Skolan måste – samtidigt som den stärker dessa elevers språkutveckling – aktivt ta till vara deras kulturarv (Lgr 80, s 14).

Under rubriken Kunskaper och färdigheter återkommer man till likvärdighet: ”Genom en obligatorisk kurs, som omfattar samma ämnen och stoffområden i alla landets skolor, vill samhället ge en gemensam referensram och en likvärdig grundutbildning till alla medborgare” (Lgr 80, s 15).

Flera författare som skrivit om likvärdighetsbegreppet (Berg m.fl. 1999, Bergström 1995, Englund 1999b, Lindensjö & Lundgren 2000,) menar att denna entydiga likvärdighetstolkning kan kopplas till den jämlikhets-tradition som utgjorde värdebasen för grundskolans införande och skolpolitiken under 1960- och -70-talen. Berg m.fl. (1999) anger att i jämlikhets-traditionen betonas skolans uppgift att verka för ökad social jämlikhet mellan grupper i samhället, och det gemensamma sätts i fokus. Skolan betraktas som en samhällsutvecklande kraft. Englund (1999b) menar att likvärdighet utifrån denna tradition innebär allas lika tillgång till utbildning, en kompensatorisk resursfördelning för att ge alla reellt lika möjligheter och en strävan efter att utbildningen skall ge de studerande en gemensam referensram av kunskaper och färdigheter i syfte att kunna utöva sin medborgarroll. Även Lindensjö och Lundgren (2000) anser att likvärdighet till en början har en betydelse som ligger nära jämlikhet. De menar dock att likvärdighetsbegreppet kommer att ersätta jämlikhet i utbildningspolitikens tal om skolan och dess uppgift, på grund av att jämlikhet har alltför radikala konnotationer. Den kompensatoriska tanken börjar då att benämnas som strävan mot likvärdighet. Lindensjö och Lundgren anför att

denna begreppsförändring visar på en begynnande förskjutning i skolpolitiken.

När konkurrerande diskurser börjar göra anspråk på begreppet likvärdighet under 1980-talet, påbörjas den process där applikationskriterierna vidgas. Likvärdighetsbegreppets performativa funktion och pågående förflyttning mot utbildningspolitikens centrum utövar dragningskraft, så förändringar av applikationskriterierna blir betydelsefullt för konkurrerande diskurser.

Den rörelse i samhället som ligger till grund för förändringarna har benämnts som *högervåg* (Boréus 1994) och som *nyliberal våg* (Hwang 2002), och Englund (1995) har karaktäriserat det sena 1980-talet som en tid för *utbildningspolitiskt systemskifte*. Både Hwang (2002) och Maria Olson (2005) anger att en huvudsaklig utmaning av begreppet likvärdighet som högervågen initierar, utgörs av den framgång som talet om *valfrihet* har i den politiska diskussionen om samhället och dess välfärdsapparat, inte minst gällande skolan och dess organisation och innehåll. Valfrihetens framgång i utbildningspolitiken kan relateras till den samtidiga vridningen i synen på demokrati som Englund (1999a) framhållit som ett viktigt incitament i utbildningspolitiken (se kapitel 3). Rörelsen från en samhällscentrerad demokratitradition till en individcentrerad ger ett större utrymme för diskussioner om valfrihet på skolområdet. Med denna allmänt ökade betoning av valfrihet som eftersträvansvärt och en förändrad syn på demokrati, börjar vissa aktörer att koppla likvärdighet mot valfrihet i betydelsen individens rätt att genom val av utbildning få möjlighet att fullgöra sitt livsprojekt (Englund 1999b), med grund i respekt för individens specifika behov och intressen (Lindensjö & Lundgren 2000). Berg m.fl. (1999) menar att en alternativ värdebas därmed träder fram som en grund för likvärdigheten – en värdebas som utgår ifrån individen, där skolan betraktas som ett redskap främst för individen i meningen att alla ska få samma formella möjligheter att utvecklas enligt sina individuella förutsättningar och livsplaner. Med den förändrade demokratisynen som bakgrund kan likvärdighetens nya dimensioner också motiveras med demokratisträvanden.

I mitten av 1990-talet kan likvärdighet tolkas utifrån olika värdebaser. Den jämlikhetsgrundade värdebas som bar upp den tidigare enhetliga innebörden finns kvar, men den har försvagats avsevärt som princip för likvärdig utbildning. Den individinriktade värdebasen utgör ett inflytelserikt alternativ för hur likvärdighet kan tolkas. Skinners (1988) påpekande om att begreppsstrider handlar om hur i grunden skilda synsätt tvistar om de värderande begreppen kan här ges gestalt i den situation som tecknats, om två i grunden skilda värdebaser för förståelse av vad likvärdighet innebär. Genom att granska hur vänsterpartiet och moderaterna talar om likvärdig ut-



bildning under 90-talet, kan exempel ges på likvärdighetstolkningar utifrån de skilda värdebaser.

Vänsterpartiet betonar allas rätt att uppnå en viss kunskapsnivå och kompensatoriska åtgärder riktade mot elever som inte annars klarar att nå denna nivå:

För att alla ska ges chans att uppnå en viss utbildningsnivå måste en del barn få mer och andra barn få mindre utifrån en given mängd resurser. För att få en likvärdig skola krävs att vi omfördelar resurser till de elever som har behov av särskilt stöd... Likvärdighet är således inte lika med att alla får lika mycket, utan en anpassning till individens skiftande behov... (Mot 1996/97 Ub245, s 6 (v)).

Vänsterpartiet framhåller också tanken om en gemensam skolgång för barn med olika socioekonomisk bakgrund som angeläget ur likvärdighetssynpunkt:

Boendesegregationen i de större städerna är ett stort problem och hotar likvärdigheten. Den gamla folkskoletanken att det är värdefullt att alla barn har en gemensam skolgång för att de senare som vuxna skall förstå och respektera varandra fungerar endast i områden där befolkningssammansättningen är någorlunda varierad (Mot 1996/97 Ub22, s 33 (v)).

I vänsterpartiets tolkning av likvärdighet syns inte mycket av högervåg och valfrihet, istället kan partiet sägas hålla fast vid den jämlikhetsbaserade likvärdighetsdiskurs som dominerat.

Moderaternas likvärdighetsbegrepp uppvisar däremot de nya applikationskriterierna, de menar att likvärdighet innebär att alla elever har rätt att utvecklas maximalt efter sina förutsättningar, och att skolan med sin organisation ska understödja och stimulera individernas olikheter. Endast genom att på detta sätt värdera allas livsprojekt lika högt kan utbildningen bli likvärdig:

En likvärdig skola ska inte ha en likformig organisation. Den skall istället anpassas till att ge undervisning och ett adekvat stöd med hänsyn till den enskilde elevens önskemål och behov (Mot 1990/91 Ub5, s 2 (m)).

Moderaterna underordnar således likvärdigheten förstådd på systemnivå till förmån för individnivån (Hwang 2002). En liten rest som 'lägsta uppnåendenivå' finns kvar, men respekt för individen anges som den primära utgångspunkten:

Likvärdigheten kan dels ses som en *miniminivå* vad gäller utbildningsresultaten. Likvärdigheten kan även avse *allas möjlighet* till optimal utveckling. I detta ligger en motsättning. Respekten för den

enskilde individen kräver enligt vår mening att likvärdighet innebär att var och ens resurser utvecklas och tas tillvara på bästa sätt (Mot 1987/88 Ub806, s 10 (m)).

Valfrihet blir det viktigaste i moderaternas skolpolitik, den utgör både ett mål och ett medel, och en likvärdig situation måste därför förstås som den som värnar individuella skillnader och möjlighet till val.

De motpoler som utgörs av moderaternas och vänsterpartiets respektive uttolkning är dock inte det enda möjliga sättet att ge likvärdigheten innebörd, utan även mellanlägen finns där de båda värdebaserna finns samtidigt närvarande. Ett sådant ställe menar jag är den läroplan som kom 1994, Lpo 94. Läroplanen anger under rubriken En likvärdig utbildning:

Undervisningen ska anpassas till varje elevs förutsättningar och behov. Den ska med utgångspunkt i elevernas bakgrund, tidigare erfarenheter, språk och kunskaper främja elevernas fortsatta lärande och kunskapsutveckling.

Skollagen föreskriver att utbildningen inom varje skolform ska vara likvärdig, oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 2 §).

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).

Jämlikhetsvärden finns närvarande i skrivningen genom understrykandet av skolans särskilda ansvar för de elever som har svårt att nå målen, och därmed nödvändigheten att fördela resurser kompensatoriskt. I angivelsen att det är de nationella målen som utgör normerna för huruvida utbildningen är likvärdig kan också ett jämlikhetsdrag skönjas. De nationella målen kan förstås som den för alla gemensamma referensramen av kunskaper och värden. Englund (1999b) pekar dock på att likvärdighetsbegreppets koppling till en gemensam referensram i Lgr 80 innebar mera omfattande målsättningar än vad som är fallet i Lpo 94. En jämförelse mellan läroplanerna visar att Lpo 94s skrivning mer betecknar en lägsta uppnåendenivå specificerat som uppnående av betyget godkänt i skolämnen. Med Englund kan därmed den nya gemensamma referensramen i Lpo 94 sägas ha minskat i ambition och omfång.

Den nedtonade gemensamma referensramen ger större utrymme för den individbaserade likvärdighetstolkningen, där den enskilde elevens förutsättningar och behov är utgångspunkten för den likvärdiga utbildningen. Betoningen av att det finns olika vägar att nå målen kan också det förstås som

ett sätt att stryka under att det är meningen att det ska vara olika, med grund i den enskilde elevens förhållanden och önskningsar.

Vidare kan en jämförelse med Lgr 80 kan göras utifrån hur likvärdighetsskrivningen läggs fram för läsaren. Lgr 80 startar i det gemensamma; i allas lika tillgång, allsidig social sammansättning och alls lika rätt till fortsatta studier. Sedan uppmärksammas det individuella; barns olikhet, respekten för individualitet och särprägel och behovet att utgå från barnet. Lpo 94 inleder skrivningen i individen; undervisningen ska anpassas till elevens förutsättningar och behov, den ska ta utgångspunkt i elevens bakgrund. Därefter formuleras det gemensamma genom uttryckandet av den gemensamma kunskaps- och värderam som uppnåendet av målen utgör. Därefter återgår texten till individen och dess olika behov och intressen.

Det socialdemokratiska partiets position kan också sägas vara en kombination av de båda värdebaserna. Detta har kommit till uttryck genom en ambivalent hållning till vilken innebörd likvärdighet har (Quennerstedt 1998, Hwang 2002). I slutet av 1980-talet och 90-talets inledning talar socialdemokraterna om vikten av att finna en ”balans” mellan likvärdig utbildningsstandard och strävan efter ett förenklat regelverk och decentralisering (Prop 1988/89:4, s 6 (s)), eller att behovet av större lokalt inflytande och att garantera alla en likvärdig utbildning utgör ett ”spänningsfält” (Prop 1990/91:18, s 19 (s)). Socialdemokraterna betraktar således vid denna tid likvärdighet som den ena polen av ett motsatsförhållande, där den andra polen öppnar för större olikheter i skolsystemet. Detta förändras dock, Hwang (2002) anger att socialdemokraterna efter återkomsten till regeringsställning 1994 intar en ny position då det gäller hur likvärdighet betraktas. Hwang menar att den valfrihetspolitik som den borgerliga regeringen fört på skolområdet har förändrat förutsättningarna så att socialdemokraterna antingen blir tvungna, eller väljer aktivt, att haka på valfrihetståget<sup>9</sup>. Den problematik som ökande skillnader i utbildningssystemet tidigare utgjort gentemot likvärdighetskravet hanteras enligt Hwang på två sätt. Dels börjar socialdemokraterna framhålla att det inte finns någon egentlig konflikt mellan likvärdighet och valfrihet, dels börjar de att koppla likvärdighet allt mer till uppföljningar och utvärderingar – det är likvärdigt om målen uppnås. Jämfört med vänsterpartiets och moderaternas relativt okomplicerade förhållande till likvärdighetsbegreppet, så har socialdemo-

---

<sup>9</sup> Här kan man givetvis föra fram frågan huruvida socialdemokraterna antar begreppet valfrihet och förändrar dess applikationskriterier i enlighet med en mer socialdemokratisk tradition, just som borgerliga partier gjort med likvärdighet. En sådan analys ligger dock utanför denna avhandlings ramar, även om det vore ett intressant företag.

kraterna således brottats med begreppets innebörd. Detta problematiska förhållande till likvärdighetsbegreppet skulle kunna förklaras med att socialdemokraterna försökt förena två i grunden motstridiga synsätt på vad som är skolans uppgift och hur man bör utforma skolväsendet.

### **Från den politiska debattens centrum till lugnvattnet**

Under slutet av 1990-talet och 2000-talets inledning minskar användandet av begreppet likvärdighet i utbildningspolitiken något, och striden om innebörden står inte längre på den översta delen av den rikspolitiska dagordningen. De olika uttolkningarna närmar sig varandra, och likvärdighet blir alltmer sammankopplat med måluppnående. Likvärdighetsbegreppets performativa kraft avklingar, men det är fortfarande ett centralt begrepp i utbildningspolitiken – nu dock kopplat till kvalitetsbegreppet: strävan mot en likvärdig utbildning gör kvalitetsarbete nödvändigt. Utredningen om en ny skollag som avlämnar sitt betänkande 2002 bär betecknande namnet *Skollag för kvalitet och likvärdighet (SOU 2002:121)*, och där diskuteras likvärdighetsfrågan utförligt.<sup>10</sup> Principen om likvärdighet lyfts också fram av Ansvarskommittén som en grundläggande princip inte bara för utbildningsområdet, utan för hela samhällsorganisationen och samhällsservicen (SOU 2003:123). Ansvarskommittén har av regeringen fått uppdraget att belysa och analysera samhällsförändringar som kan föranleda förändringar i strukturen och uppgiftsfördelningen mellan stat, kommuner och landsting. I sina diskussioner tar kommittén en utgångspunkt i att kärnan i det offentliga åtagandet är att det ska ge alla medborgare en likvärdig service och en likvärdig behandling, men påpekar att vad detta innebär är oklart och bör utredas mera. Likvärdighetskravet på skolområdet uppmärksammas särskilt av Ansvarskommittén, som hänvisar till att principen om likvärdighet är lagreglerad, men att bestämmelserna ”... är inte utformade på ett sådant sätt att det går att avgöra vari likvärdigheten ska bestå” (SOU 2003:123, s 106).

Likvärdighet är således alltjämt en framhållen princip för såväl skola och utbildning som för samhällets service i allmänhet. Den betydelseförskjutning som jag ovan har diskuterat, där begreppet likvärdighet har gått från innebördsmässig entydighet, till att vara omstritt och sedan sjunkit tillbaka från det värsta stridslarmet utgör en väsentlig bakgrund till avhandlingens undersökning. I det närmaste vill jag ta ett något annat grepp om hur de olika sätten att ge innebörd åt likvärdighet kan förstås. De alternativa

---

<sup>10</sup> Betänkandet är en del av avhandlingens analysmaterial, och det närmare innehållet kommer att diskuteras längre fram.

uttolkningarna har ovan diskuterats utifrån skilda värdebaser, vilket i det följande ska fördjupas i politisk-filosofiskt grundade överväganden om hur begreppen *jämlikhet* och *frihet* kan relateras till likvärdighetsbegreppet.

## Jämlikhet och frihet

De två värdena jämlikhet och frihet betraktas ofta som omöjliga att förena i sina starkaste betydelser, innebärande att det ena endast kan uppnås genom att man ger avkall på uppnående av det andra (Berlin 1984, Kymlicka 1994). I demokratiska samhällen pågår en kontinuerlig dialog om hur prioriteringar och kombinationer mellan värdena jämlikhet och frihet ska göras, och i denna dialog uppstår mer eller mindre tydliga krockar mellan principerna beroende på hur respektive begrepp uttolkas (Fishkin 1997).<sup>11</sup>

En grundläggande betydelse av jämlikhet är att alla människor är likar, och därmed ska behandlas med samma respekt och omsorg. Men vilken slags jämlikhet är det vi avser, *vad* är det som ska vara jämlikt och på vilket sätt når vi den bästa jämlikheten? Jag ska här behandla några svar på dessa frågor, och därmed visa på de ganska avsevärda skillnader som finns i jämlikhetens uttolkningar.

Ett sätt att definiera jämlikhet är att hävda allas rätt till lika tillträde till samhällets resurser (välfärd, makt, deltagande, osv) (Kymlicka 1994). Detta svar poängterar att oavsett en människas naturgivna (fysiska resurser) och sociala bakgrund ska hon ha samma möjlighet att avgöra sitt liv och öde genom egna val. Det får inte finnas några formella hinder för hennes tillträde till samhällets goda, hinder som bygger på exempelvis kön, etniskt ursprung, social bakgrund, fysisk disposition eller liknande. Om sådana hinder inte finns är situationen att betrakta som jämlik, och det som därefter leder till skillnader mellan människor är deras olika grader av ansträngning. Det innebär att den person som arbetar hårt kommer att erhålla mer av samhällets goda än den som väljer att inte anstränga sig, men detta är inte en ojämlik situation eftersom båda personerna hade samma tillgång från början (Clayton & Williams 2000, Kymlicka 1994). Jämlikhet som lika tillträde ska därmed inte förstås som en total frånvaro av hinder, utan som att alla har lika *chans* till framgång, om de väljer det (Westen 1997).

---

<sup>11</sup> Det är dock inte alla som håller med om att jämlikhet och frihet ska betraktas som varandras motsatser eller som lika grundläggande värden. Både Kymlicka (1994) och Nielsen (1997) framhåller att jämlikhet måste betraktas som mer grundläggande än frihet. Frihetsivrarnas krav på allas lika rätt till frihet är i sig ett jämlikhetsbaserat krav. Alla människors rätt till lika behandling (i det här fallet gällande frihet) är basalt i varje politisk teori, menar Kymlicka (1994), det finns ingen teori som bygger på icke-lika behandling, och därmed på icke-jämlikhet.

Jämlikhet som lika tillgång kritiseras för att inställningen att jämlikhet råder när man avlägsnat formella hinder för tillträde inte tar hänsyn till att den sociala bakgrunden är den viktigaste faktorn för huruvida en person lyckas eller ej. Social bakgrund utgör en oundviklig ojämlikhet, eftersom omständigheterna avgör de resurser människor bär med sig till startlinjen, alltså den punkt dit alla har lika tillträde. Människors förmåga till insats och ansträngning är inte något val, utan påverkas i avgörande utsträckning av de förhållanden under vilka man har råkat växa upp (Schaar 1997). Detta innebär att en strävan efter ett mer jämlikt tillstånd måste fördela samhällets resurser på ett sådant sätt att de reella möjligheterna blir jämlika (Nielsen 1997). Att tillhandahålla en bas för jämlika livsutsikter kräver därför kompensatoriska åtgärder även efter det lika tillträdet, med stödjande insatser för dem som inte bär med sig förutsättningar som underlättar framgång.

Ytterligare en jämlikhetstolkning menar att inte heller tolkningen om jämlika möjligheter genom omfördelning av resurser räcker för att skapa jämlika förhållanden. Det som man måste sträva efter är att utfallet i form av varje persons samlade resurser (välfärd, makt, deltagande) ska vara lika fördelat, först då är det fråga om en jämlik situation.

Dessa tre jämlikhetstolkningar, jämlikhet i tillgång, jämlikhet i möjligheter och jämlikhet i utfall, krockar mer eller mindre med frihetsbegreppet (Fishkin 1997), dels utifrån att de sträcker sig olika långt, men också för att frihet kan tolkas på skilda sätt. Isaiah Berlins (1984) framställning av två frihetsbegrepp är välkända: det negativa frihetsbegreppet och det positiva. Termerna negativ och positiv ska här inte förstås som värderande, utan handlar om huruvida kärnan i en uttolkning poängterar frånvaron av något eller närvaron av något.

Det negativa frihetsbegreppets kärnpunkt fokuserar frånvaron av inblandning eller intrusiv makt som det viktigaste för att en situation ska betraktas som fri. Frihet innebär med denna tolkning att man inte är utsatt för andras ingripande i sina förehavanden. Ju mindre inblandning – ju större frihet. Det är dock inte möjligt med en total frihet, att jag alltid kan göra precis vad jag vill, utan principen är (utifrån Rawls 1971) största möjliga frihet som inte inskränker på andras frihet och liv. För rättvisans och jämlikhetens skull ger jag därför upp en del av min frihet. Huvudproblemet för förespråkare av den negativa frihetsuttolkningen är de gränsdragningsproblem som blir följd; hur stor och vilken del av makten över mitt liv kan en offentlig sfär förfoga över?

Det positiva frihetsbegreppet lyfter istället fram närvaron av reella möjligheter för att ta grepp om sitt eget liv. Frihet i denna uttolkning har inget värde om förutsättningarna för att göra bruk av den inte är uppfyllda. Dessa

förutsättningar är vissa basvillkor, såsom hälsa, självkänsla, utbildning, utan vilka jag inte kan betraktas som fri. Om jag svälter måste jag i första hand skaffa mat, om jag saknar utbildning begränsas den horisont från vilken jag fattar beslut om mitt liv, etcetera. En strävan efter största möjliga frihet försvarar därför en offentlig inblandning i individers förhållanden. Lagar, krav på utbildning och resursmässiga understödanden av vissa samhälleliga verksamheter betraktas med det positiva frihetsbegreppet inte som inkräktande, utan som befriande i den meningen att det leder mot målsättningen om möjlighet att ta makten över sin egen situation.

Frihet är ett begrepp som har fått en ökande betydelse i politiska samtal under de senaste decennierna, och jämlikhet är inte längre ett centralt begrepp på den politiska dagordningen. Som exempel på detta kan nämnas att i skolans styrdokument används inte jämlikhetsbegreppet någonstans, och den offentliga skoldiskussionen fokuserar mer frihetsfrågor än jämlikhetssträvanden. Det betyder förstås inte att idén om jämlikhet har försvunnit från skolpolitiken, men den har omformulerats och ändrat innebörd. I talet om likvärdig utbildning kan denna värdeförskjutning från jämlikhet mot frihet iakttas, och i det följande ska jag diskutera hur jämlikhet och frihet har relaterats till likvärdighetsbegreppet.

### **Likvärdig utbildning i relation till jämlikhet och frihet**

Flera författare har använt sig av uttolkningsalternativen för jämlikhet och frihet som ett sätt att betrakta frågan om likvärdig utbildning. Jag har tidigare redogjort för hur Englund (1999b) och Lindensjö & Lundgren (2000) har menat att en värdeförskjutning från jämlikhet mot frihet har skett inom likvärdighetsbegreppet, och att talet om likvärdighet har kommit att ersätta tal om jämlikhet.

Göran Bergström (1995) diskuterar likvärdighetsbegreppets uppdykande och framskjutna position som ett uttryck för en huvudsaklig förskjutning i hur jämlikhet tolkas, och dess relation till olika tolkningar av begreppet frihet. Enligt Bergström kan jämlikhet på utbildningsområdet förstås på tre olika sätt, vilka överensstämmer med de tidigare formulerade jämlikhetsuttolkningarna. En tolkning är *jämlikhet i chanser*, vilket innebär att ingen får utestängas från utbildning på formella grunder såsom kön, etnicitet, etc. Lika tillgång är ett annat sätt att formulera denna ståndpunkt. En annan tolkning kan beskrivas som *jämlikhet i möjligheter* och då avses att det är nödvändigt att utrusta eleverna med olika mycket resurser för att det ska gå att uppnå reellt lika möjligheter. Slutligen argumenterar Bergström för en tredje tolkning, *jämlikhet i resultat* eller *utfall*. Strävan i denna tolkningsprincip är att alla elever ska uppnå jämlika resultat vid utbildningens slut, och för att nå detta måste skolans resurser fördelas olika. Ett pläderande

för att jämlikhet utgör ett grundläggande värde för skolan kan alltså få ganska skilda konkreta uttolkningar, de olika jämlikhetstolkningarna gör halt vid olika ställen; vid skolans port, under utbildningens gång, eller vid utbildningens slut.

Mot det grundläggande värdet jämlikhet ställer Bergström (1995) frihet, förstått som negativ eller positiv frihet. Bergström menar att den skolpolitiska striden handlar om hur de olika typerna av jämlikhet och frihet kombineras och ställs mot varandra. Den betydelseförskjutning som likvärdighetsbegreppet har genomgått och själv är ett uttryck för kan enligt Bergström beskrivas som att huvudfokus i utbildningspolitiken har förflyttats från en strävan mot jämlikhet i betydelsen lika möjligheter, till jämlikhet i betydelsen lika chans/tillgång. Detta kan förstås som relaterat till en samtidig förskjutning mot ett mer negativt formulerat frihetsbegrepp.

Guadalupe Francia (1999) har studerat likvärdighetsbegreppet utifrån dess relation till andra begrepp, och hon formulerar fem olika innebördsmöjligheter framförallt med grund i termerna jämlikhet och frihet: likvärdighet förstått som jämlikhet i chanser, som jämlikhet i resurser, som jämlikhet i resultat, som valfrihet, och som en relation mellan skolproducenter. Francia framhåller att dessa innebörder samexisterar i politiken, och att de både motsätter och kompletterar varandra.

Berg m.fl. (1999) har diskuterat kommunens uppdrag i skolans styrning just utifrån en förändrad jämlikhetssyn i skolpolitiken. De menar att det officiella talet om skolan ger uttryck för en jämlikhetsuppfattning som innebär att skolan ska erbjuda alla elever samma formella chans att utvecklas efter sina individuella förutsättningar. För kommunernas uppdrag att tillhandahålla likvärdig utbildning innebär det att kravet ifrån staten är att minst leva upp till denna lägsta grad av jämlikhet, som regleras genom resultat- och målstyrningens princip. Det är sedan upp till kommunerna att välja om likvärdighet dessutom ska bygga på en mer omfattande jämlikhetstolkning, hävdar Berg m.fl. (1999), och därmed kan man anta att beroende på vilken uttolkning av jämlikhet som kommunen väljer att lägga till grund för sitt likvärdighetsbegrepp, och vilket frihetsbegrepp som kombineras med detta, så kommer skolsystemen i olika kommuner att ta olika form, och de politiska prioriteringarna kommer att skilja sig åt.

Genom att betrakta likvärdighetens betydelseförskjutning som en jämlikhets-frihetskonflikt, har jag sökt möjliggöra en mer nyanserad och fördjupad förståelse för vad de politiska oenigheterna gäller. Traditionella partipolitiska positioner i frågan om jämlikhet och frihet kan uppmärksammas i partiernas tal om likvärdighet, och det leder till att olika partier står för skilda innebörder av likvärdig utbildning där jämlikhet eller (val)frihet blir prioriterade aspekter. Likvärdighetsbegreppet uppbär på samma gång bety-



delser som jämlikhets- och gemensamhetsskapande, och som främjande individens enskilda livsprojekt. Likvärdighetens jämlikhetsdimension kan inte alldeles avvisas, och på så sätt utgör begreppet en begränsning mot valfrihet. Men beroende på hur jämlikhet definieras, och vilket frihetsbegrepp som ligger i botten, blir konsekvenserna olika.

## Sammanfattning

Likvärdighet betraktas som ett begrepp med performativ funktion. Ett sådant begrepp intar en central plats då samhällets frågor diskuteras, de är värdebärande och blir ofta omstridda till sin innebörd. Dessa tvister utgör grundläggande oenigheter om förhållanden i samhället, och striderna är en kamp mellan i grunden skilda synsätt om makten att definiera begrepp med performativ funktion. Genom tvister om vilka kriterierna är för hur begreppet kan appliceras kan betydelseförskjutningar ske, och detta förhållande kan iakttas för likvärdighetsbegreppet. Applikationskriterierna har över tid förändrats, och detta har utgjort en drivkraft för en innebördsförskjutning av begreppet. De nya betydelseerna av likvärdighet har fått stor betydelse för hur det är möjligt att betrakta kommunens roll i styrningen av skolan.

En första huvudsaklig förändring gällande likvärdighetsbegreppet är dess förflyttning från utbildningspolitikens periferi till dess centrum som skedde med början under 1980-talet. Likvärdighet blev en välanvänd princip i skoldebatten, och begreppet tog plats i utbildningspolitikens centrum. Samtidigt blev likvärdighet alltmer omstritt till sin betydelse, och en andra huvudsaklig förändring kan beskrivas som en förskjutning från att vara ett begrepp varom det råder relativ politisk konsensus, till att bli ett i grunden omstritt begrepp som kan beteckna sinsemellan ganska motstridiga synsätt. Den entydiga likvärdighetstolkning som rådde en bit in på 1980-talet kan kopplas till en betoning av allas lika tillgång till utbildning, en kompensatorisk resursfördelning och en strävan mot gemensamma referensramar. Denna uttolkning ligger nära en jämlikhetstradition som verkar för ökad social jämlikhet i samhället.

Under 1980-talet börjar konkurrerande diskurser, med grund i nyliberala och högerriktade samhällsrörelser, att göra anspråk på betydelsen av likvärdighet. Begreppet valfrihet har framgång i skolpolitiken, och en alternativ värdebas träder fram som kopplar likvärdighet mot individens rätt att genom val av utbildning få möjlighet att fullgöra sitt livsprojekt. Den jämlikhetsgrundade likvärdighetstolkningen försvagas, men försvinner inte helt ifrån dagordningen. Detta innebär att vid 1990-talets mitt kan likvärdighet tolkas utifrån olika värdegrunder, och den tidigare entydiga innebörden av likvärdig utbildning har bytts mot en flertydighet, som medför flera möjliga betydelser av likvärdighet.

Likvärdighetens innebördsförändringar kan relateras till två politisk-filosofiska teman: jämlikhet och frihet. Dessa värden betraktas ofta stå emot varandra, och enligt en sådan syn kan man bara uppnå det ena genom att ge avkall på det andra. Olika betydelser av jämlikhet respektive frihet har använts för att fördjupa förståelsen för likvärdighetsbegreppet och dess betydelseförskjutningar. Även gällande kommunernas uppdrag kan en förändrad jämlikhetsuppfattning och dess relation till olika frihetsbegrepp ha betydelse. Beroende på vilken typ av jämlikhet som kommunerna utgår ifrån kan skolan komma att organiseras olika i kommunerna, och prioriteringarna skilja sig åt.

## Metodologiska beskrivningar och överväganden

I den här avhandlingen studerar jag hur kommunen framträder som en part i utbildningspolitiken. Med avhandlingens teoretiska perspektiv är det *talet* om kommunen och likvärdigheten som står i centrum för analysen. Detta tal försiggår på en rad olika ställen, och av de tänkbara arenor där samtal om kommunen och om likvärdig utbildning pågår, har jag valt ut tre för min analys. Till dessa återkommer jag strax.

När man genomför den typ av språkanalys som jag gör i avhandlingen (textanalys, diskursanalys) är det viktigt att vinnlägga sig om att vara tydlig gentemot läsaren i hur analyserna har genomförts, och kritik har riktats emot text- och diskursanalytiska studier för att inte alltid fullgöra denna tydlighet (Burr 1995, Bergström & Boréus 2000). Utifrån Staffan Larssons framlyftande av 'kvalitet i kvalitativa studier' (1993) kan tydligheten specificeras som att det ska vara möjligt att urskilja de val som gjorts gällande material och analysstrategier, samt motiven för dessa val. Angelägenheten i att så långt som möjligt söka uppfylla tydlighetskravet hänger samman med att de textanalytiska strategierna måste upparbetas för varje enskild studie utifrån den specifika fråga som ställs, och utifrån de teoretiska perspektiv som antas som utgångspunkter. Med ett socialkonstruktionistiskt och diskursteoretiskt perspektiv går det förstås inte att tala om analysers giltighet eller tillförlitlighet i en objektiv bemärkelse, men man behöver ändå inte ge avkall på ambitioner om kvalitet och rimlighet. Denna ambition utgår istället ifrån strävandet efter tydlighet. Det som giltigheten och tillförlitligheten därmed får baseras på blir den genomskinlighet och reflexivitet som författaren erbjuder.

Burr (1995) menar att man måste vara tydlig med de perspektiv som ligger till grund för en studie. Många har påpekat hur viktigt det är att inse att forskningsmetoder aldrig kan ses som fristående ifrån teoretiska perspektiv (Burr 1995, Gee 1999, Winther Jørgensen & Phillips 2000). Forskningsfrågor formuleras utifrån det teoretiska perspektivets huvudlinjer, och metoder följer av de frågor man ställt, och därför blir det viktigt att beskriva den teoretiska position man intar. Jag hade inte ställt de frågor jag gör, till de arenor jag valt, om jag inte hade utgått ifrån just det diskursteoretiska perspektivet som jag antar. Den önskvärda perspektivtydligheten

har jag försökt uppfylla med den genomgång av avhandlingens teoretiska ramverk som gjorts i kapitel 2. I föreliggande kapitel ska jag söka fullgöra tydlighetsambitionen på de andra punkter som Burr (1995) och Larsson (1993) framhåller; materialval och analysens genomförande.

Kapitlet har tre avsnitt. I det första beskriver och motiverar jag hur och varför jag valt det empiriska materialet och metoderna för insamlande av materialet. Därefter redogör jag för hur analysen gått till, vilka strategier och tolkningsprinciper som använts. Slutligen diskuterar jag de forskningsetiska överväganden som gjorts i anslutning till studiens genomförande.

## **Avhandlingens empiriska material**

### **Arenor**

Det material som analyseras i avhandlingen utgörs av texter som behandlar kommunens uppdrag och frågan om likvärdig utbildning på tre arenor som jag bedömer som centrala i utbildningspolitiken. De tre arenorna är rikspolitiken, Skolverket<sup>12</sup> och kommunalpolitiken. Dessa tre arenor skiljer sig åt på flera sätt. Två av dem, rikspolitiken och kommunalpolitiken, är uttalat politiska till sin karaktär, de befolkas av valda företrädare för politiska partier som driver den politiska linje som följer av partitillhörigheten. På dessa båda arenor kan man därmed utgå ifrån att politik bedrivs i den mening som jag avser, det vill säga att skolsystemet och dess ingående delar konstitueras i samtal. Hur Skolverket ska uppfattas i denna fråga kan diskuteras. Det är tjänstemän och anlitade experter som står för Skolverkets röst i samtalen, och med idén om den opolitiska förvaltningen skulle verket kunna uppfattas som opolitiskt, eller åtminstone avsevärt mindre politikdrivande än de politiska församlingar som de andra arenorna är. Å andra sidan har idén om den opolitiska förvaltningen ju avvisats, och om Skolverket istället betraktas som regeringspolitikens förvaltande instans i skolfrågor så blir verket i högsta grad en deltagare i politikens konstituerande verksamhet. Dessutom menar jag att Skolverket i egenskap av att vara den centrala myndigheten för skolfrågor måste förstås som en auktoritativ arena för skolpolitikens och skolsystemets förverkligande.

Motivet för mina val av arenor är alltså att de ska vara platser där utbildningspolitik tar form i samtal och diskussioner. Förutom de arenor som jag studerar finns det naturligtvis andra tänkbara aktörer som det kunde vara värdefullt att rikta blicken mot, två exempel kan vara medier och skolans

---

<sup>12</sup> 2003 delades Skolverkets uppgifter mellan Skolverket och den nya Myndigheten för skolutveckling. I min studie är det mesta av materialet från tiden före delningen, endast en publikation efter.

professionella. Medierna utgör en viktigt påverkansfaktor för hur fenomen konstrueras i samhällen, och de professionellas idéer om vad kommunen har för uppgift har säkerligen viktiga konsekvenser i den konkreta skolverksamheten. Jag menar dock att de tre arenorna som ingår i min studie kan betraktas som tre huvudsakliga platser för konstituerandet av min problematik, kommunen som part i utbildningspolitiken.

En annan skillnad mellan mina tre arenor är hur deras respektive 'nivå' inverkar på samtalsart. Den riksdagspolitiska diskussionen om utbildningsfrågor är som regel mer präglad av partipolitiska olikheter och därmed polariseras oftare framställningarna på ett mer omfattande sätt än i den lugnare kommunalpolitiska debatten. Där är det vanligen frågornas lokala och konkreta karaktär som färgar diskussioner. Skolverket representerar i egenskap av regeringens förvaltande organ inte samma självklara mångfald av synsätt som en uttalat politisk församling, och det utgör en intressant uppgift att studera huruvida det alls finns parallella diskurser om kommunen i Skolverkets publikationer.

En tredje skillnad gäller hur man kan få tillgång till språkliggörandet på de olika arenorna. Rikspolitiken håller sig med en omfattande och lättillgänglig skriftlig dokumentation (riksdagstryck) där olika ståndpunkter formuleras. Skolverket producerar mängder av skriftligt material på olika teman. Kommunerna däremot, har inte alltid samma typ av programförklarande skrifter som på riksnivå. Varje kommun är skyldig att upprätta en kommunal skolplan där kommunen ska ange de prioriteringar som görs samt hur man avser att uppfylla sina åtgärderna gällande skolväsendet. Skolplaner kan dock se mycket olika ut (se Berg m.fl. 1999) och fungera olika väl som de styrdokument de är tänkta att vara. Sedan slutet av 1990-talet är också kommunerna skyldiga att upprätta årliga kvalitetsredovisningar i skriftlig form. Vissa få kommuner ger ut andra typer av skrifter, men överlag inskränker sig kommuners skriftliga material på skolområdet till skolplanen och kvalitetsredovisningen. Den kommunala politiken och debatten försiggår till mycket större del än rikspolitiken muntligt vid sammanträden, och är därför svårare att få tillgång till än rikspolitiken. Sammanträdena protokollförs givetvis, men protokollen har karaktären av beslutsredovisning, och det är sällan möjligt att urskilja de överväganden som föregått beslutet.

De utbildningspolitiska samtalen som pågår på de tre arenorna som studeras i avhandlingen är enligt min mening avgörande för den diskursiva konstruktionen av kommunen och av likvärdigheten, även om förutsättningarna för utbildningspolitiska samtal skiljer sig åt mellan arenorna. Arenorna ingår i samma diskursiva helhet, och samtal som förs på de olika arenorna kan som jag ser det likställas i konstituerande avseende.

Med olikheterna som grund har materialvalet präglats av olika förutsättningar, och nedan beskrivs hur val och insamling av material har gjorts för respektive arena. Samtalsmaterialet utgörs av texter från de tre arenorna, och dessa är av skilda slag och är tillkomna med olika bakgrund. I min studie analyserar jag alltså det utbildningspolitiska *samtalet*, och den analytiska enheten *text* avser de enskilda inlägg i det pågående samtalet som jag valt från respektive arena. Texterna utgörs av skriftliga och muntliga utsagor, till exempel riksdagstexter, skolverkspublikationer och intervjuer. Texterna från rikspolitiken och Skolverket är offentliggjorda/publicerade, och de är valda utifrån ett antagande om att vissa texter spelar en mer framträdande roll i hur diskurser tar form, de är auktoritativa texter. Dessa utgör en slags fästpunkter, dit olika parter återvänder för att ta stöd eller spjörn (Neumann 2003). Texterna kan vara platser där konflikter utageras, och enligt Neumann är sådana konfliktfyllda texter av särskilt intresse för den diskursanalytiskt orienterade forskaren. Men det förhåller sig också så, menar Neumann, att olika verkligheter måste upprätthållas med hjälp av ständiga upprepningar och bekräftanden, därför är det inte endast de konfliktpräglade texterna som är värdefulla i sökandet efter diskursers uttryck.

När jag har valt texter för respektive arena har jag ställt mig frågan om var de centrala samtalen förs för konstruktionen av kommunen som part i utbildningspolitiken, och vilka texter som därmed kan sägas utgöra fästpunkterna för arenans diskursformulerande aktiviteter. Vidare har jag frågat mig hur jag kan komma åt arenans konflikter och oenigheter, och dess upprepningar och bekräftanden. Texterna som utgör analysunderlaget är ifrån åren 2001–2003.

### **Materialval rikspolitiska arenan**

I rikspolitiken är propositioner, regeringskrivelser och offentliga utredningar att betrakta som centrala dokument till vilka med- och motståndare oftast förhåller sig, till exempel genom att skriva motioner där propositionen/skrivelsen besvaras och där de egna alternativen presenteras. Också andra skrifter finns i den rikspolitiska textutgivningen, exempelvis Departementsserien där bland annat utredningar presenteras. För att ge utrymme för alternativa föreställningar om kommunen och om likvärdighet har jag dels valt ut några texter som jag menar är att betrakta som auktoritativa utbildningspolitiska texter, och ett antal motioner ifrån oppositionspartierna. Texterna ifrån den rikspolitiska arenan är följande:

- Ds 2001:48 *Samverkande styrning – översyn av läroplanerna som styrinstrument*. Rapport från en arbetsgrupp med uppgift att följa upp förändringarna i styrsystemet. Arbetsgruppen är sammansatt av forskare,

högre tjänstemän från kommuner och högskolor/universitet samt från utbildningsdepartementet. Ordförande är politiker, (s).

- Regeringens skrivelse 2001/02:188 *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning*. Regeringsskrivelsen utgör den senaste av regeringens utvecklingsplaner, som infördes med ansvarspropositionen 1991, och där regeringen presenterar det prioriterade utvecklingsarbetet för de närmsta åren. Skrivelsen överlämnas av statsministern och utbildningsministern till riksdagen, och är således att betrakta som partipolitisk (s).
- *SOU 2002:121 Skollag för kvalitet och likvärdighet*. Denna utredning utgör slutbetänkandet från 1999 års skollagskommitté, som är en parlamentarisk utredningsgrupp med tillknutna experter med uppdrag att göra överväganden inför en ny skollag.

Partimotioner<sup>13</sup> ifrån oppositionspartierna<sup>14</sup>:

- Motion 2001/02:Ub24 (c)
- Motion 2001/02:Ub27 (m)
- Motion 2001/02:Ub28 (kd)
- Motion 2001/02:Ub29 (fp)
- Motion 2001/02:Ub222 (fp)
- Motion 2001/02:Ub233 (m)
- Motion 2001/02:Ub240 (c)
- Motion 2001/02:Ub322 (c)
- Motion 2002/03:Ub229 (fp)
- Motion 2002/03:Ub298 (m)
- Motion 2002/03:Ub336 (c)
- Motion 2002/03:Ub417 (kd)

---

<sup>13</sup> Med partimotion avses motion som överlämnas av partiledare eller annan framträdande partiföreträdare, och som tar ett större grepp om utbildningspolitiska frågor.

<sup>14</sup> Den socialdemokratiska regeringen samarbetar med miljöpartiet och vänsterpartiet. Under tidsperioden 2001–2003 har vänsterpartiet inte avlämnat någon partimotion i skolfrågor som är relevant för avhandlingens fråga. Miljöpartiet har under perioden lämnat en (1) partimotion som behandlar problemområdet.

## Materialval skolverksarenan

Vid val av texter från nästa arena, Skolverket, har jag gått igenom publikationer under den tidsperiod som är aktuell för avhandlingen. De texter som valts ut för analys har det gemensamt att de behandlar styrningsfrågor, och de skiljer sig sinsemellan åt genom att vara författade av grupper av skilda slag och genom att de har olika karaktär. De texter som valts ut ifrån skolverksarenan är följande:

- *Att organisera kunskap* (2001). Skriften betecknas som en idéskrift från seminariegruppen för Läroplaner och organisering av kunskaper.
- *Skolverkets lägesbedömning av barnomsorg, skola och vuxenutbildning 2002*. Skolverkets rapport nr 225.
- *Att granska och förbättra kvalitet. Om kvalitetsutveckling i skola, förskola, skolbarnsomsorg och vuxenutbildning – en kunskapsöversikt över aktuell forskning och utveckling samt dokumenterad erfarenhet* (2002).
- *Valfrihet och dess effekter inom skolområdet* (2003). Skolverkets rapport nr 230.
- *Skolverkets lägesbedömning 2003*. Barnomsorg, skola, vuxenutbildning. Skolverkets rapport nr 238.

## Materialval kommunala arenan

Den tredje arenan som jag undersöker, kommunalpolitiken, är som jag tidigare angivit inte lika lättåtkomlig genom skriftligt material. Min bedömning har varit att skolplaner och kvalitetsredovisningar i sitt innehåll inte i någon hög grad riktar uppmärksamheten mot den specifika problematik som jag studerar, och därmed kan de inte ensamma ligga till grund för en analys av den kommunalpolitiska arenans samtal om utbildning. Den fråga som mitt urval startat med, om vilka de centrala samtalen är på arenan, har därför fått ett något annat svar när det gäller kommunalpolitiken än för de andra arenorna. Eftersom kommunalpolitik till stor del förs muntligt, har jag ansett det vara av vikt att ge plats för dessa muntliga politiksammanhang i min studie av hur kommunen konstrueras. Jag såg två tänkbara vägar att gå för att få tillgång till de politiska samtalen om skolan i en kommun. Den ena, att sitta med vid sammanträden, var en idé som jag avfärdade av olika anledningar. Dels bedömde jag det inte för troligt att sammanträdenas innehåll skulle ge mig tillräckligt tydligt underlag för analyser, dels skulle jag behövt delta vid ett flertal sammanträden i varje kommun. Det skulle ha blivit tidsmässigt svårt att genomföra, eftersom nämnderna i regel sammanträder en gång i månaden. Det andra alternativet var att samtala med politiker som ansvarar för utbildningsfrågor i kommunen. Utifrån



möjligheten att då kunna fokusera just det område som avhandlingen berör framstod intervjuer som ett mer framkomligt sätt för mig att få tillgång till samtalen på den kommunala arenan. Därför har intervjuer med kommunala skolpolitiker i fyra kommuner genomförts.

Att på detta sätt som forskare själv delta i produktionen av textmaterial, som man sedan analyserar på samma villkor som övriga texter är givetvis inte oproblematiskt. I vilken mån kan intervjutexterna jämföras med de övriga texterna som språkliga sammanhang där kommunen konstrueras genom bestridanden och bekräftanden? Eftersom det är jag som genom den maktassymetri som råder i en intervju definierar vad vi ska tala om och leder samtalet i vissa riktningar, så kan man ifrågasätta om de framställningar av kommunens roll som jag identifierar i samtalen skulle ha skett om inte jag varit där och frågat om det. Innehållet i ett intervjusamtal måste alltid betraktas som en gemensam konstruktion som har sin grund i samspillet mellan den som intervjuar och informanten (Kvale 1997). Frågan är således hur mycket intervjun i sig påverkar de konstruktioner som jag tycker mig se i mina analyser. Även om detta är något som måste tas i beaktande, så menar jag ändå att det är möjligt att i princip jämföra de texter som har sitt ursprung i intervjuerna med texter där jag inte har något att göra med författandet. Detta anser jag utifrån det teoretiska perspektiv som ligger till grund för avhandlingen. Med det betraktar jag diskurser som så genomträngande och grundläggande för hur fenomen konstrueras, att när kommunalpolitiker talar med mig om kommunen som part i utbildningspolitiken så kommer de att ge uttryck för diskursiva konstruktioner av kommunen genom att i sitt tal bestrida och bekräfta dem. Diskurserna utgör förutsättningar för alla samtal, både sammanträden i nämnden, diskussioner med partikollegor och intervjuer med forskare.

Att samla in text genom intervjuer skiljer sig avsevärt från insamlingsättet gällande rikspolitiken och Skolverket, där det handlar om att välja mellan ett antal publikationer. Inför intervjuerna har jag gjort omfattande överväganden, och därför ska jag nedan närmare diskutera intervjuernas genomförande.

### **Intervjuerna**

Ett första övervägande var *vilka* som skulle intervjuas. Frågor jag ställde mig var: Vilket är det centrala rummet för kommuners utbildningspolitiska diskussioner? Vilka deltar i det utbildningspolitiska samtalet? Jag kunde ställa upp ett antal tänkbara informanter; politiker i den nämnd som handhar skolfrågor, politiker i kommunfullmäktige, politiker i kommunstyrelsen, högre tjänstemän som skol-/utbildningschef eller kanske rektorer. Jag bestämde mig för att intervju politiker i nämnden för skolfrågor, med

motivet att de explicit har politiskt ansvar för utbildningsområdet i en kommun. Under arbetets gång har jag dock blivit medveten om hur svårt det är att säga var det politiska ansvaret och de politiska initiativen för skolan ligger i en kommun. De stora skillnaderna i hur kommuner har organiserat sitt arbete, och i vilka personer som befolkar nämnder, kommunalrådsposter och högre tjänstemannaposter, gör att det är omöjligt att peka ut något forum som kan räknas som den kommunala skolpolitikens centrum i alla kommuner. I min studie har jag alltså intervjuat nämndpolitiker, och även om jag numera är medveten om den kommunala komplexiteten, så bedömer jag mina intervjuer som framgångsrika i att få kunskap om samtalen i de kommuner som ingår i min studie.

Därefter skulle jag välja ut de kommuner som skulle ingå i studien. Då kommunarenan är en av tre i avhandlingen kunde inte alltför många kommuner rymmas, men eftersom jag också ville ha en viss mångfald representerad via olikartade kommuner kunde det heller inte bli fråga om någon enda kommun. Jag var intresserad av att se om kommunala olikheter kan relateras till hur kommunens roll framställs. De skillnader som jag främst ville få med var kommunens karaktär som stads- eller landsbygdskommun, samt kommunalpolitiska majoritetsförhållanden. Utifrån dessa aspekter bestämdes att fyra kommuner skulle ingå i undersökningen, två storstadskommuner med olika politisk majoritet, och två landsbygdskommuner, även dessa med olika majoritetsförhållanden. Fyra kommuner som överensstämde med ovanstående söktes upp på internet, och kontaktades med förfrågan om deltagande i intervjuer genom ett brev ställt till barn- och utbildningsnämnden (kallas olika i olika kommuner) (bilaga 1). De kommuner som fick förfrågan tackade alla ja till medverkan.

Att få tillgång till politikerna i de kommunala nämnder som handhar utbildningsfrågor i de fyra kommunerna visade sig vara problemfritt. Teresa Odendahl och Aileen Shaw (2002) diskuterar de svårigheter med tillträde som kan uppstå då eliter, till exempel samhällens beslutsfattare, är informanter i en intervjustudie. De tar då upp betydelsen av *gatekeepers*, och hur tillträde underlättas om dessa nyckelpersoner godkänner projektet. Det brev som jag sände kommunerna var ställt till nämnden, och min tanke var att ett eventuellt deltagande skulle diskuteras av nämndens ledamöter. Det är dock i regel nämndens ordförande som hanterar inkommande post, och därmed får en grindvaktar-roll. Det visade sig också att i tre av de fyra kommunerna godkändes deltagande av ordförande utan föregående behandling i nämnden. Ärendet togs sedan upp mer som en information än en förfrågan på sammanträde. De etiska aspekterna av detta förhållande behandlas senare i detta kapitel. Det är möjligt att mitt tillträde till de fyra kommunerna underlättades väsentligt av ordförandenas positiva inställning.

Till förfrågan lades en kort beskrivning av avhandlingsarbetet, och jag bad om att få intervjua en företrädare för varje politiskt parti som fanns företrätt i nämnden. Genom att intervjua endast en person från varje parti kunde jag hålla ned antalet intervjuer, som annars hade blivit alltför många. Totalt 22 intervjuer genomfördes med företrädare ifrån åtta partier. På följande sätt fördelade sig intervjuerna:

Kommun	v	s	mp	c	fp	m	kd	lokalt parti
Storstad socialdem	x	x	x		x	x		
Storstad borgerl	x	x			x	x	x	
Landsbygd socialdem	x	x		x	x	x	x	x
Landsbygd borgerl	x	x		x	x	x		

Jag tog personlig kontakt med politikerna och avtalade möte för intervjun. Politikerna fick ytterligare material sig tillsänt, där jag återigen beskrev studiens syfte samt lämnade en intervjuguide där jag angav vad intervjun var tänkt att belysa (bilaga 2). Jag betonade också att deltagande var frivilligt, och att man när som helst kunde avbryta sin medverkan. Alla kontaktade politiker tackade ja till deltagande, dock avgick en partirepresentant innan intervjun hann genomföras, och efterträdaren avböjde deltagande med motiveringen att denne endast några dagar tidigare tillträtt posten<sup>15</sup>. Både vid den personliga kontakten och i det material som senare skickades till informanterna uppgav jag att intervjuerna skulle spelas in, och alla godkände detta.

Intervjuerna genomfördes under koncentrerade perioder på 1–3 dagar vid sex tillfällen mellan februari och maj 2002. Intervjuerna kan karaktäriseras som halvstrukturerade, jag hade uppmanat politikerna att betrakta intervjun mer som ett samtal om utbildningspolitik än som en utfrågning. Detta inledde jag också varje intervju med, och syftet var att samtalet skulle få en mer fri karaktär än vad som blir fallet när ett fråga-svar-mönster präglar kommunikationen. Helt kan detta förstås inte frångås, eftersom jag ställde inledande frågor och styrde samtalet så att vi kom att behandla de områden som jag i förväg också hade definierat via intervjuguiden. Frågorna var dock öppet formulerade för att möjliggöra att politikerna utvecklade ett resonemang utifrån sin egen horisont. Två exempel på hur öppningsfrågor formulerades är:

- Hur skulle du beskriva styrningen av svensk skola?
- Vad innebär likvärdig utbildning?

<sup>15</sup> Den politiker som avböjde var kristdemokrat i den borgerligt styrda landsbygds-kommunen.

Steinar Kvale (1997) menar också att man kan betrakta en intervju som ett samtal, även om det professionella samtal som intervjun är präglas av speciella regler och tekniker. Som forskningsmetod menar Kvale att intervjun är ett *samtal med struktur och syfte*, och att det som kännetecknar intervjusamtalet, och som skiljer det ifrån ett vardagligt samtal, är omsorgsfullt ställda frågor, ett lyhört lyssnande och att den som håller intervjun deltar i samtalet med metodologisk medvetenhet och en kritisk uppmärksamhet.

Efter genomförande skrevs intervjuerna ut i sin helhet. Det finns olika sätt att skriva ut intervjuer, med olika grad av exakthet. Vissa principer för utskrift poängterar vikten av att ta med alla stakningar, hummanden, pauser, överlappande tal, etcetera, eftersom dessa inslag i samtalet anses vara så meningsbärande att väsentliga aspekter går förlorade om de utesluts. Andra utskrifter har en mer flytande form, där stakningar och pauser utelämnats. De olika principerna för utskrifter har sin grund dels i olika forskningstraditioner, men också i den forskningsfråga som ska besvaras. Kvale (1997) påpekar att redan då intervjuer skrivs ut, så påbörjas analysen genom det sätt på vilket samtalet tar skriftlig form. I mina egna utskrifter, har min strävan har varit att försöka 'analysera' så lite som möjligt, det vill säga ta med det mesta av stakningar, pauser och liknande. Att utesluta sådant innebär ju en bedömning av innehållets relevans redan vid utskriften. Men i jämförelse med vissa typer av utskrifter som gjorts utifrån ett kvalificerat kodsysteem och exakthet i återgivningen framstår mina utskrifter som flytande språk. Därmed kan utskrifterna kanske sägas ligga mellan ett exakt återgivande av alla talspråkliga inslag och språk av mer skriftlig karaktär. Min strävan har alltså varit att behålla så mycket som möjligt av talspråksformen, men inte så mycket att det blir svårläst.

Utskriftsskedet aktualiserar också en annan språkligt aspekt som en intervjuare måste vara medveten om, nämligen att talat språk och skrivet språk inte är samma sak. Det talade språket kommer till och får sin form i en unik situation där två eller flera personer deltar, och inte bara orden utan lika mycket röstläge, kroppsspråk, gester och det övriga sammanhanget är väsentliga delar av förståelsen. Skriftspråkets form är i avsaknad av detta ett annat språkbruk, där tydlighet och konsistens blir viktigare för förståelsen. Språket i en intervju kommer till under de villkor som råder för tal, och tvingas sedan in i den form som är det skrivna språkets. Detta låter sig svårligen göras, och en del av förståelsen går förlorad. Därför kan uttalanden som i talsituationen var helt begripliga, framstå som obegripliga och förvirrade i utskriften. Att överföra tal till skrift är således inte någon problemfri uppgift. Vid analys har jag försökt att återskapa en del av den ursprungliga muntliga situationen genom att lyssna på inspelningen och läsa

samtidigt, för att på det sättet kunna uppmärksamma en del av den mening som försvinner då talat språk blir skrivet språk. Det finns också forsknings-etiska aspekter på förhållandet mellan tal och skrift, till vilka jag återkommer i kapitlets avslutande etikresonemang.

Utskrifterna sändes till informanterna för att möjliggöra reaktioner och korrigeringar. De intervjuade uppmanades i det medföljande brevet (bilaga 3) att återsända intervjuerna om de hade synpunkter. Några gjorde också så. Synpunkterna noterades i materialet.

## **Analysens genomförande – att identifiera diskurser**

I avhandlingen studerar jag utbildningspolitiska samtal i syfte att identifiera olika diskurser om kommunen som en part i skolpolitiken, och hur dessa står i relation till frågan om likvärdighet. Detta sker genom analyser av texter från tre arenor där utbildningspolitiska samtal förs. Efter att ha sökt motivera hur texterna valts, ska jag nu övergå till att beskriva hur jag har gått tillväga vid mina analyser.

En första fråga som kan ställas är kanske: Vad är text? Eller ännu hellre: Var är text? Michael Gustavsson (1999) diskuterar denna underliga fråga, och visar att när man vrider och vänder på textbegreppet så blir det uppenbart att text svårigen kan förstås som ett, bokstavligen, avgränsat föremål. Istället framträder text som både en grafisk form och som ett innehåll, som både något med en författares intention och som tolkat av en läsare. Det blir därför svårt att avgränsa någon av dessa aspekter och mena att text är detsamma som till exempel innehåll, eller den intention författaren hade. Detta resonemang har betydelse därför att det leder mot forskarens roll i textanalys. Beroende på vad/var man menar att text är, något som 'finns' genom att det står på ett papper och där ett innehåll kan avtäckas, eller något som 'skapas' då läsaren tolkar texten, så har man olika inställning till vad det är man gör när man analyserar text – hittar man eller konstruerar man? Detta får vidare konsekvenser för hur man benämner det man gör i analysen; att säga att man *kartlägger* de diskurser som kommer till uttryck i samtalen kan tyda på en idé om att diskurserna redan finns i texten oberoende av forskarens läsning (vilket jag anser problematiskt), om man tvärtom säger att man *formulerar* diskurserna antyder det att diskurserna uppstått i forskarens tolkning (vilket också är knepigt).

Min egen inställning kan sägas vara en mellanposition, jag vill framhålla de aspekter av text som Gustavsson (1999) behandlar som samtidigt närvarande, och det innebär att jag både ser texten som något som redan finns och som något som blir till i mötet med mig som läsare. Även diskurserna, som jag menar att texter ger uttryck för, blir då regelbundenheter som faktiskt finns utan min tolkning, men som genom den framskrivning som jag

ger dem utifrån min läsning och mina tolkningsramar på samma gång skapas av mig. I sökandet efter ett ord som kan innefatta denna parallellitet, har jag fastnat för att jag söker *identifiera* diskurser i texterna. För mig rymmer termen identifiera samtidigt ett finande av det som existerar och ett skapande utifrån min läsning.

Carl Anders Säfström och Leif Östman (1999) använder också termen identifiera då de diskuterar hur kritiska textanalyser söker identifiera och synliggöra försanthållanden och alternativa versioner av ett förhållande, i syfte att öppna det fortsatta samtalet för fler röster. Säfström och Östman menar att dessa textanalyser dels kan syfta till att exponera förgivettaganden och därmed göra dem till föremål för reflektion och diskussion, och dels kan vara klagörande i det att de alternativ som finns till givna förhållanden och alternativens konsekvenser utreds. Mina analyser kan sägas både sträva mot att exponera det förgivettagna som finns gällande kommunens roll och dess förhållande till frågan om likvärdighet, och mot att klagöra vilka de tänkbara konsekvenserna kan vara för alternativa diskurser om kommunen som utbildningspolitisk part. Liksom Säfström och Östman vill jag stryka under att det är mot ett samtal där fler röster deltar som analysen strävar.

### **Tillvägagångssätt vid analyserna**

Avhandlingens analyser utmynnar i olika diskurser om kommunen som part i utbildningspolitiken. På väg emot dessa diskurser har den analyserande läsningen genomförts i några olika steg, vilka jag ska redogöra för i det följande.

Analysarbetet inleddes med att jag läste igenom alla texter från de tre arenorna i syfte att bekanta mig med materialet. I denna läsning ställdes inga specifika frågor till texterna, utan det var mer frågan om en sorts sonderande genomgång av textmaterialet som helhet. Därefter behandlades varje arena för sig, och i kapitlen 6, 7 och 8 redogör jag för analyserna av samtalet på respektive arena.

Principen för analysarbetet kan kondenserat beskrivas som upprepade läsningar med gradvisa perspektivförskjutningar. Mer konkret handlar detta om att jag läst arenans texter flera gånger utifrån olika typer av frågor. En del frågor är av det slaget att de 'hör hemma' i textens sammanhang, till exempel 'Hur framträder styrsystemets olika parter?'. Men jag har också ställt frågor som kommer ifrån andra håll än textens eget sammanhang, exempelvis 'Vilka bekräftanden gör texten?' eller 'Vad säger texten inget om – tystnader?'. Säfström (1999) talar om perspektivförskjutningar som princip för analyserande läsning, och han menar att dessa förflyttningar gör att texten visar upp nya inslag som man inte tidigare sett, perspektiv-

bytena ger upphov till nya läsningar och nya insikter. Genom de upprepade läsningarna utifrån olika frågeställningar framstod så småningom mönster, som jag i hög grad kunde urskilja genom att ställa ett visst inslag emot andra fokuserade områden i arenans samtal. Man kan säga att innehållsrika ansamlingar framträdde mot bakgrund av andra ansamlingar.

Jag betraktar alltså texterna från en arena som ett utsnitt av det utbildningspolitiska samtalet som äger rum på arenan. Genom att på ovan beskrivna sätt analysera detta samtal, var det första steget i analysen att identifiera *väsentliga drag* i arenans samtal om kommunen och om likvärdighet. Ett väsentligt drag är ett inslag i samtalet som är relevant för min frågeställning för att det leder emot ett visst sätt att konstruera kommunen i utbildningspolitiken, eller emot en viss konstruktion av likvärdig utbildning. För att ett inslag i samtalet ska räknas som ett väsentligt drag behöver det därmed inte förekomma frekvent eller i flera av arenans texter, utan det som gör det väsentligt är huruvida det kan relateras till en konstruktion av kommunen eller av likvärdighet. Varje väsentligt drag som jag identifierat utreds och beläggs genom citat, och därefter skriver jag fram den konstruktion av kommunen eller av likvärdighet som draget leder fram till. I det utbildningspolitiska samtalet på var och en av arenorna har jag således identifierat ett antal väsentliga drag, först gällande kommunens roll och sedan gällande likvärdig utbildning, och hur dessa konstruerar kommunens roll och likvärdighetens innebörd.

Nästa steg i analysen bestod i att påbörja ett sammanförande av konstruktionerna av kommunen och av likvärdigheten som jag identifierat på varje arena. De tre arenakapitlen (6, 7 och 8) avslutas med att jag skriver fram *kommunbilder*, där olika kombinationer av de väsentliga dragen formar huvudsakliga bilder av kommunen som utbildningspolitisk part. Kommunbilderna följer delvis med från arena till arena, och förändras något under arbetets gång. De är därmed att betrakta både som en slags sammanfattningar av respektive arenakapitel, och som ett inslag i avhandlingens fortlöpande process att identifiera diskurser om kommunen som part i utbildningspolitiken. Min ambition har varit att hålla kommunbilderna öppna för förändringar genom hela analysen, och därför ges inte kommunbilderna några namn, utan numreras i den ordning som jag formulerar dem (1-5). Att sätta namn på kommunbilderna innebär som jag ser det att ta ytterligare ett analytiskt steg emot att fastslå en betydelse, eller åtminstone att kringskära obestämbarheten.

De sammantagna analyserna av de tre arenorna låg därefter till grund för det avslutande analyssteget – att *identifiera diskurser om kommunen som part i utbildningspolitiken*. De kommunbilder som formulerats i kapitlen 6, 7 och 8 granskades utifrån två kriterier som jag ställt upp för att

kvalificera en kommunbild till en diskurs: möjligheten att formulera en antagonistiskt präglad karaktär i förhållande till andra diskurser samt en regelbundenhet i form av förekomst på mer än en arena, alternativt en dominerande position på en arena. Utifrån kvalifikationskriterierna kunde tre diskurser om kommunen som part i utbildningspolitiken identifieras. Med diskursernas benämningar söker jag formulera det mest väsentliga i respektive diskurs, det som i diskursen utgör ett centrum för hur kommunen konstrueras som part i utbildningspolitiken.

## **Forskningsetiska överväganden**

Vetenskapsrådet ([www.vr.se](http://www.vr.se)) framhåller att etiska överväganden måste utgå ifrån två olika krav på forskningen. Det ena, som benämns som forskningskravet, innebär att samhället har rätt att ställa krav på att forskning inriktas på väsentliga frågor och håller en hög kvalitet. Denna del av forskningsetiken handlar alltså om att uppfylla ett grundläggande kvalitetskrav. Larsson (1993) har utvecklat vad god kvalitet skulle kunna vara i kvalitativa studier, och tre aspekter som han framhåller är:

- perspektivmedvetenhet, att de grundläggande perspektiven explicitgörs
- intern logik i studien som helhet, att det råder harmoni mellan forskningsfrågor, insamlingsmetoder och analysteknik
- uppvisande av god etik, att omsorg visas om dem som studeras.

Den del av forskningsetiken som kan relateras till forskningskravet, och som uttrycks i Larssons två första punkter perspektivmedvetenhet och intern logik, har jag sökt hantera genom att vara tydlig i och argumentera för de perspektiv jag tar och de val jag gjort.

Larssons tredje punkt, omsorg om dem som studeras, anknyter till Vetenskapsrådets andra etikkra, individskyddskravet. Vetenskapsrådet understryker att individskyddskravet måste vara den självklara utgångspunkten då möjliga risker kan finnas i form av negativa konsekvenser för uppgiftslämnare. Individskyddskravet specificeras som; informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet. Dessa etiska aspekter har för mig främst blivit aktuella i intervjudelen av materialinsamlingen. De har hanterats genom att noggrant informera om arbetets syfte, intervjuernas innehåll och genomförande, om utskriftsförfarande och hur arbetet ska rapporteras. Informationen har varit både skriftlig och muntlig, och riktats till både så kallade grindvaktare och till de personer som intervjuades. Både kommuner och enskilda politiker har lovats anonymitet, och att enbart jag kommer att hantera intervjumaterialet, och endast i forskningssyfte.



En möjlig samtyckesproblematik som uppkom bestod i att i tre av kommunerna godkändes deltagande i studien av nämndens ordförande före behandling vid sammanträde. Nämndens ledamöter hade därmed inte möjlighet att vid sittande möte diskutera ett deltagande och fatta ett gemensamt beslut om att tacka ja eller avböja. De blev snarare informerade om att nämnden skulle delta i min studie. När en överordnad på detta sätt är den som gett samtycket skulle det kunna innebära att någon form av subtilt tryck har lagts på de andra att gå med på deltagande. Informationen var dessutom i ett par kommuner bristfällig, till exempel gavs inte ledamöterna tillfälle att ta del av den kortfattade avhandlingsbeskrivning som jag medsänt förfrågan. Jag sökte hantera detta genom att dels sända all information ännu en gång till varje person som skulle intervjuas, och genom att poängtera, både vid muntlig kontakt och i det skriftliga underlaget som sändes intervjupersonerna, att deltagande var frivilligt och när som helst kunde avbrytas. Något som kan tala emot att ovanstående skulle utgöra ett samtyckesproblem kan vara att i egenskap av politiskt förtroendevald är man till viss del en offentlig person, och kan därmed förväntas stå till medborgares förfogan för frågor och samtal, och möjligen även för forskning. Alla tillfrågade kommuner och politiker medgav också deltagande (utom den nytillträdde som avböjde), vilket kan ses styrka en tanke om politikern som offentlig person med viss skyldighet att vara tillgänglig.

En annan aspekt som jag insåg kunde upplevas negativt av de intervjuade politikerna och därmed kunde utgöra ett etiskt problem, var när politikererna skulle läsa utskriften av sina intervjuer. Det kan upplevas förödmjukande och kränkande att se sitt talade språk omvandlat till skrivet, några politiker kommenterade också detta faktum, de blev förskräckta, fulla i skratt, förvånade, tyckte att det var nyttigt, hemskt och intressant att se hur de uttrycker sig. För att förbereda de intervjuade på mötet med sitt nedskrivna talspråk förde jag ett resonemang om skillnaden mellan talat och skrivet språk i det brev som medföljde utskicket av utskriftena.

I avhandlingen använder jag citat från intervjuerna för att tydliggöra mina tolkningar, och i dessa citat har jag 'snyggat till' språket från intervjuerna, och gjort det mer skriftspråkligt. Detta är inte bara för att förbättra läsbarheten, utan har också forskningsetiska orsaker. I analyskedet kan stakningar och upprepningar vara meningsbärande, och därför är det nedskrivna talspråket en god utgångspunkt för analys. Men det fyller inte något syfte att återge ett språk i avhandlingen som kan framstå som förvirrat eller simpelt. Jag har ansett det vara av vikt att de personer som frivilligt har deltagit i studien, och därmed lagt tid och kraft på att ge uppgifter till mig, inte känner sig kränkta av det språkbruk som jag tillskriver dem genom citatanvändningen.

## Sammanfattning

Avhandlingens studie genomförs genom analyser av texter från utbildningspolitiska samtal på tre arenor. De tre arenorna är rikspolitiken, Skolverket och kommunalpolitiken. Arenorna skiljer sig åt på några sätt; gällande hur 'politiska' de kan betraktas vara utifrån om de är politiska eller förvaltande församlingar, gällande hur deras respektive nivå inverkar på samtalsart som partipolitiskt polariserade eller mer verksamhetsinriktade och därmed mindre konfliktbemängda, och gällande i vilken grad samtalen pågår i skriftlig eller muntlig form.

Materialinsamlingen präglas av arenornas olikheter. På den rikspolitiska arenan och på Skolverksarenan finns relevant skriftligt material att tillgå, och urvalet utgår ifrån att texterna ska bedömas som auktoritativa för avhandlingens problematik och att utrymme ska ges för alternativa föreställningar. På den kommunalpolitiska arenan har det utbildningspolitiska samtalet mer muntlig än skriftlig form, och därför omfattar materialinsamlingen för denna arena både skriftlig och muntlig text. Intervjuer med kommunala nämndpolitiker i fyra kommuner har genomförts.

Analysen har gjorts i flera steg. Först har för varje arena ett antal *väsentliga drag* identifierats i arenans samtal om kommunens roll och om likvärdighet, och de *konstruktioner av kommunen och av likvärdighet* som de väsentliga dragen leder fram till. Därefter har de väsentliga dragen och konstruktionerna av kommunen och likvärdigheten utgjort underlag för att skriva fram *kommunbilder* på varje arena. I det avslutande analyssteget identifieras utifrån det samlade analysunderlagen från alla tre arenorna olika *diskurser om kommunen som part i utbildningspolitiken* i relation till likvärdig utbildning. En strävan har varit att synliggöra försanthållanden och reflektera över alternativa konstruktioner för att därigenom visa på de olika rösterna som deltar i samtalet.

## Den rikspolitiska arenan

Den första arenan där utbildningspolitiska samtal förs som studeras i avhandlingen är rikspolitiken. På vilka sätt framträder kommunens roll och uppgifter i det rikspolitiska samtalet? Vilken innebörd ges likvärdighet? Den rikspolitiska arenan undersöks genom analys av ett antal texter från arenan. Textmaterialet består av tre större dokument och 12 motioner av varierande längd, offentliggjorda under tidsperioden 2001–2003:

- *Samverkande styrning – översyn av läroplanerna som styrinstrument*, Ds 2001:48, benämns i löpande text som Samverkande styrning
- *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning*, Regeringens skrivelse 2001/02:188, benämns i löpande text som utvecklingsplanen
- *Skollag för kvalitet och likvärdighet*, Betänkande av 1999 års skollagskommitté, SOU 2002:121, benämns i löpande text som skollagsbetänkandet
- Motion 2001/02:Ub24 (c)
- Motion 2001/02:Ub27 (m)
- Motion 2001/02:Ub28 (kd)
- Motion 2001/02:Ub30 (fp)
- Motion 2001/02:Ub222 (fp)
- Motion 2001/02:Ub233 (m)
- Motion 2001/02:Ub240 (c)
- Motion 2001/02:Ub446 (kd)
- Motion 2002/03:Ub229 (fp)
- Motion 2002/03:Ub298 (m)
- Motion 2002/03:Ub336 (c)
- Motion 2002/03:Ub417 (kd)

Inledningsvis vill jag upprepa och utveckla några påpekanden om texternas olika karaktär. En uttalad strävan i avhandlingen är att söka efter alternativa sätt att betrakta kommunen som en part i utbildningspolitiken och olika sätt att beskriva innebörden av likvärdig utbildning, samt att relatera dessa till varandra. Därmed blir det viktigt att välja texter som uttrycker olika röster. De politiska partierna kan ses som potentiellt olika röster, och den rikspolitiska arenans stora textproduktion erbjuder goda möjligheter att ta del av skilda synsätt. Men även om partierna på flera sätt ger uttryck för egna ställningstagandet så talar de också en hel del tillsammans – blockpolitik och partisamarbete visar sig i materialet genom att partierna i ganska hög grad 'samordnar' sina respektive inlägg.

De tre större dokumenten är författade av arbetsgrupper som är sammansatta på sinsemellan olika sätt. Författargruppen i *Samverkande styrning* (Ds 2001:48) består av akademiker, högre tjänstemän och politiker. I regeringsskrivelsen (Skr 2001/02:188) anges inte vilka som arbetat fram texten, men regeringen med statsminister och utbildningsminister står som överlämnande. Skollagsbetänkandets (SOU 2002:121) arbetsgrupp utgörs av en parlamentarisk kommitté med tillknutna sakkunniga och experter. Samverkande styrning och skollagsbetänkandet innehåller således till skillnad från partimotionerna och regeringsskrivelsen röster från fler än ett politiskt parti, och dessutom från andra grupper. Trots detta betraktar jag i hög grad de texterna som representerande den politiska majoriteten, eftersom politiker från regeringspartiet socialdemokraterna och dess samarbetspartier vänsterpartiet och miljöpartiet besitter ledande poster eller har majoritet i arbetsgrupperna. Arbetsgruppernas direktiv är dessutom angivna av regeringen.

Ytterligare ett argument för att dokumenten kan betraktas som majoritetens röst är att vänsterpartiet och miljöpartiet inte för fram avvikande uppfattningar i motioner. Under den tidsperiod som avhandlingens textunderlag väljs ifrån har endast en motion från miljöpartiet lämnats som kan betraktas som en partimotion, det vill säga en mer omfattande motion med framläggande av partiets uppfattningar i frågor på skolområdet, undertecknad av ett eller flera ledande partinamn<sup>16</sup>. Ingen sådan motion finns ifrån vänsterpartiet. Här kan frågan föras fram om det faktum att tre partier samarbetar för att nå en riksdagsmajoritet fungerar döljande genom att samarbetspartierna tillsammans behöver stå bakom viktiga dokument och

---

<sup>16</sup> Innehållet i miljöpartiets partimotion överensstämmer väsentligen med det som anförs i de analyserade texterna som representerar den politiska majoriteten i avhandlingen.

dess budskap. Blir eventuellt alternativa synsätt icke framförda mot bakgrund av samarbetet?

Oppositionspartierna är däremot flitiga i att föra fram sina politiska ståndpunkter, de avlämnar regelbundet motioner om skolfrågor som är relativt omfattande. Också de borgerliga partierna samarbetar och samordnar sitt tal om skolan, vissa synpunkter och förslag återkommer i flera eller samtliga oppositionspartiernas motioner. Men det finns också skillnader mellan de fyra borgerliga partierna, och när det gäller hur de framställer kommunen som part i utbildningspolitiken är skillnaden överraskande stor.

I det samtal som de olika texterna sammantaget utgör har jag identifierat väsentliga drag som jag menar leder vidare mot olika konstruktioner av kommunen som part i utbildningspolitiken, och mot skilda konstruktioner av likvärdighet. Kapitlet är indelat i tre avsnitt. I det första redovisar jag utifrån min läsning de väsentliga dragen i samtalet om skolans styrning och om kommunen, och de sätt att konstruera kommunen som jag menar att dessa leder mot. Därefter gör jag detsamma med frågan om likvärdig utbildning, alltså skriver fram de väsentliga dragen i samtalet, och konstruktioner av likvärdighet. I ett tredje och avslutande avsnitt formar jag utifrån de samlade tolkningarna av arenans samtal om kommunen och om likvärdighet några huvudsakliga bilder av hur kommunen som utbildningspolitisk part, relaterat till likvärdighetsfrågan, framträder på den rikspolitiska arenan. Dessa kommunbilder är 'lösa i konturen' och ska betraktas som ett första steg mot identifierandet av diskurser om kommunen som jag utifrån de tre arenorna gör i kapitel 9.

## **Väsentliga drag i samtalet om styrning av skolan och om kommunen**

I den rikspolitiska arenans samtal om kommunerna i styrningen av skolan har jag identifierat fyra drag som jag bedömer som väsentliga för hur kommunen på olika sätt konstrueras som en part i utbildningspolitiken. De fyra dragen är: *En starkare statlig roll och ökat statligt ansvar*, *Betoning av de professionellas utrymme*, *Från planering till kontroll eller från proaktiva till reaktiva handlingar* samt *Aktiv politisk styrning*.

De två första dragen fokuserar andra parter än kommunen, det vill säga i samtalet lyfts snarast staten och de professionella fram som de parter som fyller viktiga funktioner i utbildningsväsendet. Genom att fokusera andra parter än kommunen bidrar dessa inslag i samtalet på avgörande sätt till konstruktioner av kommunen. De andra väsentliga dragen som jag identifierat i samtalet behandlar mer direkt kommunens roll och uppgifter.

## En starkare statlig roll och ökat statligt ansvar

Det första väsentliga draget som jag identifierat är ett framlyftande av statens roll och ansvar. Att tillståndet i utbildningsväsendet kräver ett ökat statligt engagemang uttrycks på ett framträdande sätt i så gott som samtliga texter. Huvudproblemet är att elevernas resultat är bristande, alltför många elever lämnar skolan utan att ha uppnått de mål som ställs upp i styrdokumentet. Kommunerna är huvudmän för skolan, och på vissa punkter anges kommunerna inte ha levt upp till kraven som följer huvudmannaskapet – framförallt gäller det ansvaret för uppföljning och utvärdering, samt bedrivande av utvecklingsarbete. Staten måste gå in och styra upp denna problematik. Behovet av en starkare stat är således unisont uttryckt i samtalet, men *hur* mycket starkare finns det olika uppfattningar om. En huvuduppfattning är att skolan ska fortsätta att vara ett kommunalt ansvar och att det är positivt för verksamheten att beslut ligger på en lokal politiskt och professionell nivå. Statens förstärkta roll syftar då till att stödja kommunerna eller att knuffa dem i rätt riktning. I utvecklingsplanen anges:

Det är kommuner och skolhuvudmän som tillsammans med lärare, rektorer och annan personal har huvudansvaret för utformningen av arbetet så att de nationella målen för utbildningen kan nås. Förstärkta statliga insatser är dock av strategisk betydelse för att stödja och påskynda det lokala utvecklingsarbetet (Skr 2001/02:188, s 1).

Till huvuduppfattningen att skolan trots bristerna ska vara kommunal, men att staten måste ta sitt ansvar på ett kraftfullare sätt, ansluter sig oppositionspartierna kristdemokraterna och centern:

Kristdemokraterna vill även fortsättningsvis ha en kommunal skola. Förutsättningarna för att bedriva skolverksamhet skiljer sig så markant från kommun till kommun att centraliserande tendenser riskerar att försämma för skolorna snarare än förbättra. Kommunaliseringen är inte orsaken till skolans problem, utan det är regeringens handlingsförlamning samt resursneddragningarna till kommunerna under 1990-talet (Mot 2001/02:Ub28 kd).

Det är en dålig lösning att åter öka den statliga styrningen. Centerpartiet motsätter sig varje tendens till att åter förstärka och centralisera skolan. - - - Centerpartiet slår vakt om kommunaliseringens fördelar. Därmed måste staten öka resurserna och ge möjlighet för verklig kommunal styrning. Samtidigt måste det göras klart att misslyckanden i skolan inte är acceptabla. ... Staten bör, liksom idag, formulera skolans kunskapsmål och granska kommunernas egna arbete med utvärdering och utveckling (Mot 2001/02:Ub40 c).

Ett avvikande ställningstagande meddelas av folkpartiet och moderaterna, som vill flytta bort vissa centrala delar av ansvaret för skolan från den kom-

munala sfären – nämligen finansiering och inflytande över skolans innehåll. Statens förstärkta roll innebär då att viktiga delar av skolans styrning passerar förbi den kommunala arenan och primärt blir ett förhållande mellan stat och profession<sup>17</sup>. I detta ses ett statligt resursansvar som avgörande för skolornas frihet från kommunalt inflytande:

Kommunaliseringen har misslyckats. Staten har inte varit tydlig i sina mål och statens utvärderingsinstrument är otillräckliga. Utvärdering och mål har överlämnats till lokala nivåer där lokala politiker satt upp politiska mål för skolan och fattat beslut som de professionella borde ha fattat. Kommunala skolor bör göras fristående från kommunpolitikerna. Med en skarp nationell utvärdering behövs inte kommunala beslutsfattare som ett led mellan den nationella läroplanen och den enskilda skolan (Mot 2001/02:Ub222 fp).

... Läroplanerna ska staten ansvara för. De skall vara entydiga i fråga om kunskapsmålen men öppna vad gäller vägarna dit. Staten skall också svara för en fullgod finansiering av skolan och kontrollera att målen nås. ... Ett fristående kvalitetsinstitut skall säkerställa att kvaliteten inte sviktar. På dessa tre områden skall statens ansvar vara entydigt. Arbetet i skolorna är emellertid en uppgift uteslutande för lärare och skolledare. Praktiskt kan detta ske genom att finansieringsansvaret för skolan flyttas från kommunerna till staten. En nationell skolpeng införs (Mot 2002/03:ub298 m).

En nationell skolpeng innebär en decentralisering av makten till den enskilda skolan genom att kommunernas inflytande minskar. Kommunerna ska inte ha ansvar för den pedagogiska verksamheten (Mot 2002/03:Ub 229 fp).

En ökad statlig närvaro på utbildningsområdet är en tydlig aspekt i arenans samtal om styrning av skolan, med ovanstående beskrivna variationer. Men vad innebär det då att staten ska ha ett större inflytande? Jo, de insatser som den förstärkta statliga rollen ska omfatta kan beskrivas inom områdena *tillsyn, resurser* och *stöd till kommunerna*.

Kraftigt utökad nationell tillsyn framträder i dokumenten som en central del i ett ökat statligt ansvarstagande. Därför ska de kvalitetsgranskande statliga insatserna stärkas, öka i omfattning och även ges stöd i lag (så är nu inte fallet för den kommunala skolan), vilket gör det möjligt att rikta sanktioner mot kommuner som inte rättar sig efter tillsynspåpekanden.

En ökad statlig närvaro i resursfrågor finns framskrivet i textmaterialet, men på olika sätt. På denna punkt är de olika rösterna mindre överens än

---

<sup>17</sup> När jag talar om de yrkesverksamma i skolan växlar jag mellan termerna profession och professionella. De yrkesgrupper som främst avses är lärare och skolledare.

gällande frågan om en ökad statlig tillsynsinsats. Som jag angivit ovan är en argumentationslinje att finansieringen av skolan bör flyttas ifrån den kommunala beslutsarenan, och göras nationell. Detta möjliggör ett starkare statligt grepp om hur mycket pengar som satsas på skolan, och ekonomiska skillnader mellan olika kommuner försvinner. Ett motiv för nationell skolpeng är strävan mot likvärdighet.

Idag råder så olika ekonomiska villkor för skolor i olika kommuner att utbildningens kvalitet inte blir likvärdig över hela landet (Mot 2002/03:Ub229 fp).

Den dominerande uppfattningen är dock att skolan även fortsättningsvis ska finansieras lokalt så att lokala förhållanden kan utgöra grunden för resursfördelning, vilket ju var en huvudtanke då den statliga styrningen av medlen till skolan upphörde i 1990-talets början. Under de senaste åren har dock den principen börjat luckras upp genom att vissa resurstillskott till kommunerna har villkorats från staten, de måste användas på av staten fastställda sätt för att erhållas. Detta förhållande motiveras i utvecklingsplanen:

Det är nödvändigt att göra rejäla resurstillskott direkt till skolan. Den satsning som nyligen påbörjats för att öka personaltätheten innebär en successiv nivåhöjning av de resurser som tillförs skolan... (Skr 2001/02:188, s 9).

Att öronmärka medel till särskilda ändamål ser dock oppositionspartierna kristdemokraterna och centern som intrång i den kommunala självstyrelsen, och som tendenser till centralstyrning och förstatligande. Deras ställningstagande går således emot rörelsen mot en större statlig påverkan gällande kommunernas sätt att använda pengarna.

Kristdemokraterna avvisar utformningen av det specialdestinerade bidraget till skolor som finns i regeringens budgetproposition. ... Kristdemokraterna ställer sig positiva till att mer pengar satsas på skolan, men anser att det är fel av regeringen att centralstyra resurserna. Kommunerna vet bäst hur behoven ser ut i den egna skolan. Regeringen gör intrång i den kommunala självstyrelsen (Mot 2002/03:Ub417 kd).

Med öronmärkta bidrag finns det alltid en risk att det blir bidragsreglerna och inte behoven som styr kommunernas prioriteringar (Mot 2002/03:Ub336 c).

Mot bakgrund av brister i kommunernas ansvarsuppfyllande ska också den förstärkta statliga rollen omfatta stödjande verksamhet gentemot kommunerna. Statens stöd till kommunernas arbete handlar dels om att på olika sätt hjälpa och underlätta kommunernas kvalitetsarbete, och deras arbete



med att upprätta kvalitetsredovisningar. Genom avreglering ska kommunerna kunna koncentrera sitt utvecklingsarbete runt *ett* dokument, det vill säga kravet på att upprätta kommunal skolplan tas bort och det enda dokument som krävs är kvalitetsredovisningen. Skolverket ska förtydliga vad arbetet med kvalitetsredovisning innebär för kommunen:

För att stödja skolor och kommuner att utveckla kvalitetsarbetet kommer regeringen dessutom att ge Skolverket i uppdrag att utveckla föreskrifter om kvalitetsredovisning. Detta bl.a. i syfte att tydliggöra krav på kommunerna att i kvalitetsredovisningen analysera sina resultat och visa vilka åtgärder som behövs (Skr 2001/02:188, s 23).

Dessutom innefattar ett utvecklat statligt stöd till kommunerna att den nya Myndigheten för skolutveckling aktivt arbetar med kommunstödande verksamhet. Ett behov av ökat statligt stödarbete finns också uttryckt av kristdemokraterna och centerpartiet.

En stärkt statlig position är ett tydligt drag i samtalet om skolans styrning på den rikspolitiska arenan. Kommunen konstrueras som en part med krympande utrymme, eller till och med en part utan inflytande och utrymme i politiken. Båda dessa linjer utgår ifrån att kommunerna inte har klarat det uppdrag som de gavs genom styrningsförändringarna. Det som skiljer dem åt är vad som behöver göras. I den ena ska kommunerna fortsätta ha huvudansvaret för skolan, men med en ökad statlig inblandning på olika områden i form av stödjande, påverkande och tvingade insatser från staten. Den andra innebär ett avskiljande av centrala delar av ansvaret för skolan från kommunerna. Kommunen ska ha mindre befogenheter och ansvar än nu, och är därmed snarast en icke-part i utbildningspolitiken.

### **Betoning av de professionellas utrymme**

Nästa väsentliga drag i den rikspolitiska arenans samtal om styrning och om kommunens roll innebär en vridning mot de professionellas utrymme i systemet. I flera texter anförs att decentraliseringen måste fortsätta ut till enskilda skolor och lärare, och skolledare och lärare framhålls som utbildningssystemets primära genomförare. En önskad framtida utveckling tonar fram som ger de professionella ökat inflytande över skolans verksamhet och förutsättningar.

Decentralisering handlar också om nya former för demokrati, en maktförskjutning från centrum till periferi. Det kan för skolans vidarekommande handla om hur elever, föräldrar och personalen skall få ökad delaktighet och inflytande eller hur en viss typ av självstyre skall kunna etableras i skolan. - - - Genom decentraliseringen skulle ansvaret för skolans verksamhet flyttas närmare lärarna, vilket förväntades ge effekter på professionaliseringen av lärarkåren. - - -

Decentraliseringen medförde inte att den professionella nivån erhöll beslutsmyndighet eller befogenheter i motsvarande utsträckning som den kommunala nivån (Ds 2001:48, s 25–26).

Skollagskommittén har velat lyfta fram det professionella ansvaret som rektorer och lärare har i skolan. Ansvarsfördelningen mellan huvudman och profession tydliggörs därmed (SOU 2002:121, s 97).

Även om kommunen har det övergripande ansvaret för utbildningen har professionen, dvs rektor och lärare, i stort sett hela ansvaret för *hur* utbildningen skall bedrivas. ... Härav följer att skolhuvudmannen inte kan ingripa i professionens åtgärder och inte heller meddela riktlinjer för hur verksamheten skall bedrivas (SOU 2002:121, s 120).

Nya mål- och resultatorienterade läroplaner som ger förutsättningar för en omfattande professionell frihet har också införts. När skolan kommunaliserades var avsikten att decentraliseringen skulle fortsätta ut till varje skolledning och lärare. Denna fortsatta decentralisering har dessvärre på många håll inte blivit av (Mot 2001/02:Ub240 c).

De två oppositionspartierna moderaterna och folkpartiet framhåller också ett ökat inflytande för de professionella, men de trycker tydligare än andra på att det *politiska* inflytandet över skolan måste minska till förmån för de professionella, framförallt det kommunalpolitiska. Men ett minskat politiskt inflytande gäller även den nationella nivån, där förslaget om att inrätta ett politiskt oberoende organ för kvalitetsgranskning kan ses som ett uttryck för en önskad rörelse från politiskt mot professionellt inflytande.

Att skolpengen tilldelas skolorna direkt innebär en radikal minskning av risken för politisk styrning och en lika radikal förstärkning av de professionella lärarnas och skolledarnas ansvar och inflytande. Den idag dominerande relationen skola-kommunledning ersätts med relationen skola-elev-föräldrar (Mot 2002/03:Ub298 m).

Kommunerna ska inte ha ansvar för den pedagogiska verksamheten. Syftet med kommunaliseringen var att öka decentraliseringen, men istället har fler hierarkier införts i skolväsendet. Den pedagogiska professionens inflytande i skolan har minskat till förmån för kommunalpolitikerns och kommunaltjänstemäns. Folkpartiet anser att varje skola ska arbeta självständigt utifrån läroplanens mål (Mot 2002/03:Ub229 fp).

De explicita uttrycken för en utveckling som ger större utrymme för professionens inflytande och beslutsbefogenheter över skolan är många. Förflyttningen mot de professionella förstärks dessutom genom att kommunens plats och uppgift i systemet *osynliggörs*, jämfört med professionens. Framflyttandet av professionen görs generellt i alla texterna, men endast två texter, utvecklingsplanen och skollagsbetänkandet, för diskussioner där kom-

munens uppdrag faktiskt är föremål för samtalet. I övriga texter utgör kommunen en fondfigur – den finns med i utkanten men befinner sig nästan aldrig i frågans och diskussionens centrum.

I Samverkande styrning är den osynliga kommunen särskilt påtaglig<sup>18</sup>. Arbetsgruppens direktiv var att göra en översyn av läroplanerna som styrinstrument i syfte att stärka läroplanernas betydelse, samt att identifiera insatser på kommunal och statlig nivå som behövs för att förstärka läroplanernas roll. Trots att direktiven uttryckligen talar om den kommunala nivån, så är kommunerna i det närmaste frånvarande i hela diskussionen om problemet med läroplanernas svaga styrning. Det enda tydliga övervägande som görs när det gäller kommunens roll i problematiken är arbetsgruppens förslag om att ta bort kravet på skolplan och stärka kravet på kommunal kvalitetsredovisning. Annars rör diskussionen i huvudsak parterna stat-profession, läroplansfrågor anses således inte vara en fråga som i någon hög grad räknas till det kommunala ansvarsområdet. Det är svårt att genom citat visa på frånvaron av något, men ett försök ska göras:

Den mål- och resultatstyrning som utgör grund för utbildningsverksamhet i Sverige förutsätter öppna dialoger mellan olika delar i utbildningssystemet. Den förutsätter också, genom sin starka betoning av frihet för skolor och pedagoger att hitta sina gemensamma lösningar på hur man ska nå nationella mål, att de tar stort ansvar. Det är viktigt att nationen i sina uppdrag till pedagogerna och skolorna klart och tydligt preciserar vad som ska uppnås. Det är samtidigt viktigt att målen som presenteras på den nationella nivån tas om hand och omvandlas till levande praktik på de många lokala nivåerna. En förutsättning för att ansvaret att genomföra de gemensamma uppdragen ska lyckas är att de yrkesverksamma har trängt in i det uppdrag som givits på nationell nivå (Ds 2001:48, s 21).

Citatet visar i stora drag vad Samverkande styrning för fram; de nationella målen måste vara tydliga så att de professionella kan förstå dem. Professionen måste genom bättre inre dialog omvandla det nationella uppdraget till verksamhet. Uttrycket 'de många lokala nivåerna' skulle möjligen här kunna förstås inte bara som skolnivå, utan även som den kommunala nivån, men någon utvecklad diskussion om kommunen eller dess ansvar för detta arbete förs inte, trots att man utifrån direktiven hade kunnat förvänta sig det. Kommunen är osynlig i överväganden om läroplansfrågor, det är de professionellas ansvar och uppgift, given av staten.

---

<sup>18</sup> Till huvudtexten i Samverkande styrning finns en bilaga (bil 2) som till sitt innehåll avviker ifrån huvudtextens framställning om kommunen. Denna ligger till grund för det fjärde väsentliga draget som presenteras längre fram. Här avses huvudtextens tal om kommunen.

Också motionerna från den politiska oppositionen är tysta om vilka kommunens uppgifter är. Kristdemokraterna och centern uttalar stöd för ett fortsatt kommunalt ansvar för skolan, men utöver det sägs väldigt lite om vad det innebär. Däremot är professionens uppgifter klart mer diskuterade i motionerna. När det gäller motionerna från folkpartiet och moderaterna, så är relationen stat-profession tydligt framskriven. Även här finns mycket lite sagt om kommunens kvarvarande uppgifter.

En utveckling som går emot ett stärkt ansvar, inflytande och beslutsbefogenheter för skolledare och lärare förstärks dessutom av en påbörjad förflyttning från att beteckna kommunens uppdrag i termer av *ansvarig för genomförande* av skolverksamhet till att beskriva uppdraget som *ett övergripande ansvar* för utbildningen.

Kommunernas uppdrag beskrivs på flera ställen fortfarande som genomförande:

Det är kommunerna som har det största ansvaret för verksamheten i fråga om genomförande, skolutveckling och kompetensutveckling av lärare (Skr 2001/02:188, s 15).

Kommunerna ska ansvara för att genomföra verksamheten inom de ramar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast (SOU 2002:121, s 89).

Men relaterat till den större betoning av de professionella som huvudsakligen ansvariga för genomförande som ofta sker i direkt anslutning till att kommunens uppdrag behandlas, så tonas kommunens genomförandansvar ned till förmån för skolledare och lärare. Dessutom förekommer många skrivningar om kommunen där man snarare talar om kommunen i termer av övergripande ansvarig:

Regeringen anser att kommunerna bör ha ett övergripande ansvar för att lokalt följa upp och utvärdera kvaliteten i all offentligt finansierad utbildning (Skr 2001/02:188, s 23).

[Utbildnings]inspektionen kan dock komma att ske med olika fokus. På kommunal nivå är det främst kommunens övergripande ansvar för verksamheten som bör fokuseras (Skr 2001/02:188, s 28).

Inom det offentliga skolväsendet råder ett delat ansvar där kommunen (eller i vissa fall landstinget eller staten) har det övergripande ansvaret för utbildningen samt svarar för att denna erhåller erforderliga resurser medan professionen, dvs rektor och lärare, i statliga författningar har tilldelats ansvaret för utbildningens genomförande (SOU 2002:121, s 115).

Det kan vara värt att överväga om det är någon skillnad mellan att vara ansvarig för genomförande av utbildning och att ha ett övergripande an-

svar för utbildningen. Jag menar att denna till synes lilla skillnad i uttryck är väsentlig. 'Genomförande' ligger närmare skolans konkreta vardag och är aktivt, jämfört med 'övergripande' som betecknar distans och är mindre aktivt. Innebörden av 'genomföra' har blivit mer kopplad till skolans innehållsfrågor, såsom undervisningens uppläggning och innehåll, än till frågor om hur skolan ska organiseras och administreras, och därmed betraktas genomförande som en fråga för professionen och inte för kommunen. Kommunens övergripande ansvar handlar främst om att organisera och administrera skolväsendet, inom dessa områden har kommunerna stor frihet att fatta beslut utifrån sina specifika förutsättningar och förhållanden. De har också det fulla ansvaret för att finansiera verksamheten.

En betoning av de professionellas utrymme i utbildningens genomförande utgör ett centralt drag i den rikspolitiska arenans samtal om skolans styrning. Skolan framstår som en angelägenhet mellan rikspolitiken och de professionella, och den samtidiga tystnaden om kommunens uppgifter leder mot en konstruktion av kommunen som frånvarande och utan uppdrag när det gäller utbildningens innehåll och genomförande. Talet om ett övergripande ansvar konstruerar distans till innehålls- och läroplansfrågor, och innefattar framförallt uppgifterna att organisera, administrera, finansiera och utvärdera skolverksamheten.

### **Från planering till kontroll, eller från proaktiva till reaktiva handlingar**

I det samtal som ändå förs om kommunernas uppgift i ansvaret för skolan (det vill säga huvudsakligen i utvecklingsplanen och skollagsbetänkandet) är det framförallt *en* specifik aspekt som behandlas, nämligen kommuners arbete med att upprätta de årliga kvalitetsredovisningarna. Det är också det enda område där Samverkande styrning lägger ut texten om kommunernas uppgift i utbildningspolitiken. Kvalitetsredovisningarna ingår som en central del i nästa väsentliga drag som jag identifierat på den rikspolitiska arenan, nämligen en argumentation för att kommunernas uppdrag bör förändras från att vara av planerande och proaktiv karaktär, till att huvudsakligen vara kontrollerande och reaktivt.

Kravet på kvalitetsredovisning infördes 1997 efter att Skolverkets tillsyn visat på brister i kommunernas uppföljning, utvärdering och egenkontroll, och sedan dess har kvalitetsarbete och kvalitetsredovisning fått en alltmer framskriven plats och anses vara något som alla parter i utbildningssystemet måste ägna stor kraft åt.

Kraftsamlingen kring kvalitetsarbetet måste få genomslag i alla skolor och i alla kommuner. Detta kräver ett stärkt kvalitetsarbete på alla nivåer – lokalt i verksamheten, i kommuner och på nationell nivå (Skr 2001/02:188).

Det mål- och resultatnriktade styrsystemet sägs i texterna bygga på att alla parter utvärderar, bedömer och utifrån detta utvecklar verksamheten. Kvalitetsarbete framhålls som nödvändigt för att styrningen ska fungera och som en garanti för likvärdig utbildning. Därför föreslås nu att kravet på kvalitetsredovisning ska regleras i lag, för att därmed skärpa kravet på kommunerna genom att underlåtelse att upprätta redovisningen i framtiden blir ett lagbrott.

Bestämmelser om krav på att varje huvudman och skolenhet systematiskt skall följa upp och utvärdera utbildningen skärps och förtydligas i skollagen för att markera betydelsen av kvalitetsarbetet. Skriftlig kvalitetsredovisning skall upprättas årligen (SOU 2002:121, s 125).

Utvärdering och redovisning av resultatuppnående är insatser som görs i efterhand, efter utbildningens genomförande. Det handlar om att kontrollera verksamheten avseende om det som gjorts är av tillräckligt god kvalitet i meningen att de nationella målen har uppnåtts. Sådana kommunala handlingar kan därför karaktäriseras som kontrollerande eller reaktiva. En skärpning av kravet på kvalitetsredovisning innebär en ökad förväntan på kommunens insatser inom det kontrollerande/reaktiva området.

Förskjutningen mot reaktivt kvalitetsarbete kan ses i relation till den samtidiga nedtoningen av tidigare krav på kommunen att planera sin skolverksamhet i kommunala skolplaner. Skolplanernas betydelse har successivt minskat, och nu föreslås i skollagsbetänkandet att regleringen om kommunal skolplan tas bort ur skollagen. Förändringen av skolplanens status som utbildningspolitiskt dokument kan följas genom skrivningarna i förordningen om kvalitetsredovisning. När kravet på kvalitetsredovisning inrättades 1997 utgjorde redovisningen ett led i uppföljningen av skolplanen och skolornas arbetsplaner. När förordningen 2001 fick en ändrad lydelse togs kopplingen till skolplanen bort, och kvalitetsredovisningen angavs istället vara del av utvärderingen av 'verksamheten'. Dessutom skulle bedömningarna göras mot 'de nationella målen för utbildningen', mot tidigare 'målen för utbildningen' vilket skulle kunna innefatta kommunala mål (SOU 2002:121).

En rad argument anförs för att regleringen om kommunal skolplan ska avskaffas. I Samverkande styrning anges att en övertro på 'planrationalitet', det vill säga en tro på att upprättande av planer leder till ökad kvalitet i verksamheten, snarare kan vara negativ för verksamheten då planernas existens kan lura de verksamma att tro att deras handlingar påverkas genom att planerna kommit till. Istället framförs i Samverkande styrning:

Man kan därför behöva ifrågasätta kraven på och fokuseringen på obligatoriska handlingsplaner och istället stödja skolans och kommunens förmåga att göra egna bedömningar av verksamheten (Ds 2001:48, s 75).

I utvecklingsplanen gör regeringen bedömningen att om skolplanen avskaffas så underlättas kommunernas arbete, och ansvarsfördelningen tydliggörs:

För att underlätta kvalitetsarbetet för skolor och kommuner bör kravet på arbetsplan och skolplan tas bort. På så sätt koncentreras kvalitetsarbetet kring kvalitetsredovisningen och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun tydliggörs (Skr 2001/02:188, s 21).

I skollagsbetänkandet hänvisas till den avregleringsutredning som avlämnat betänkande (SOU 1998:105) och där skolområdets reglering har utretts. Avregleringsutredningen redovisar kritik mot nuvarande reglering inom skolans område, som anses vara särskilt omfattande. Utredningen poängterar att hänsyn måste tas till principen om den kommunala självstyrelsen, och att reglering som inskränker denna måste vara väl motiverad. Skollagsbetänkandet föreslår därför en utmönstring av regler genom att kravet på skolplan och arbetsplaner avskaffas. Skolplanens funktion täcks av kommunallagens mer generella angivelser om planering av verksamheten. Skollagsbetänkandet anger också som skäl till avskaffandet av skolplanen att arbetet för kommunerna på så sätt kan minska i omfattning och koncentreras kring kvalitetsredovisningen. Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun sägs på så sätt tydliggöras.

Argumentationen för avskaffande av skolplanen är överväldigande; de negativa inverkningarna som kommer av missvisande planrationalitet, en alltför omfattande reglering på skolområdet med ett följande behov av utmönstring av regler, ett sätt att lätta kommunernas arbetsbörda, ett led i fokuseringen av kvalitetsredovisningen samt ett tydliggörande av ansvarsförhållandena mellan stat och kommun. Jag menar att förslaget om avskaffandet av skolplanen och samtalet som omger detta starkt bidrar till en förändrad konstruktion av kommunens uppgift; kommunen ska inte i någon hög grad i fortsättningen ha en proaktiv uppgift för skolans verksamhet genom att kommunalpolitiker formulerar mål eller visioner. I relation till kvalitetsredovisningens stärkta position förskjuts det kommunala uppdraget ifrån den typ av planerande och proaktiva handlingar som målformulering och angivelse av prioriteringar och visioner är, mot kontrollerande och reaktiva handlingar.

Den omkonstruktion av kommunernas uppdrag som jag här argumenterat för, kommer huvudsakligen till uttryck i de texter som representerar den politiska majoriteten. Eftersom oppositionspartiernas motioner ägnar så lite

utrymme åt kommunens roll i utbildningssystemet är det oklart hur oppositionspartierna ställer sig i frågan. Den politiska oppositionen kan inte sägas framföra någon alternativ konstruktion av huruvida kommunernas uppgifter ska vara av proaktiv eller reaktiv karaktär, men inte heller några bekräftanden av den omkonstruktion som jag diskuterat ovan.

Argumentationen för ett förändrat kommunalt uppdrag från planering till kontroll som jag identifierat i samtalet om styrning och kommunerna på den rikspolitiska arenan, leder sålunda mot att de uppgifter av proaktiv typ som kommunerna förväntades ta sig an då den kommunala skolplanen inrättades är på väg att lyftas bort från kommunen. Med skolplanen skulle kommunen ange sina prioriteringar och hur de utifrån sina specifika förhållanden avsåg att arbeta för att nå de nationella målen. Detta är ett uppdrag av visionär karaktär som innehåller mer politikformerande delar än det omkonstruerade kommunala uppdraget som fokuserar kvalitetsarbete i form av utvärdering och förbättring av konstaterade brister. Kvalitetsarbete startar i kontrollerande/reaktiva handlingar, och det som kvalitetsarbetet siktar emot är uppnående av nationellt, ej kommunalt, satta mål. I denna kommunkonstruktion finns således utrymme för kommunen som en part med ett visst uppdrag, jämfört med den osynliga kommunen i föregående drag. Det kommunalpolitiska partskapet är dock nedskuret till sin omfattning och karaktär, och innefattar få proaktiva insatser utan främst reaktiva.

### **Aktiv politisk styrning**

Det sista väsentliga draget som jag identifierat i den rikspolitiska arenans samtal utgörs av ett avvikande sätt att tala om kommunen som en part i utbildningspolitiken, där skillnaden mot de tidigare diskuterade dragen ligger i hur aktivt kommuner träder fram. Betoning av statens ansvar, de professionella som huvudsakliga genomförare och uppföljning och utvärdering som viktiga inslag skolsystemet finns även här med som delar av diskussionen om kommunen, men förutom det tilldelas i detta drag kommunen ett utrymme som den inte ges i något av de andra dragen. Det är ett utrymme för kommunen som aktiv deltagare i skolans styrning, och kommunal aktivitet i termer av planering och politiskt styrning blir framträdande i konstruktionen av kommunen. Kommunen är i stor utsträckning föremål för diskussionen om skolans styrning och den tillskrivs befogenheter av olika slag. Det här sättet att tala om kommunen konstruerar en synlig och agerande kommun som tar plats som en part att överväga på allvar.

Om vi börjar med fördelningen av ansvar för skolans styrning så fastställer riksdag och regering de nationella målen för skolan i skolans läroplaner. Kommunen med genomförandansvar formulerar en



skolplan där det görs klart hur kommunen utifrån sina lokala förutsättningar, prioriteringar, idéer och visioner om sin skola skall arbeta mot de nationella målen (Ds 2001:48, bil 2, s 136).

Men eftersom de nationella målen är ideal och uttryck för politiska kompromisser och därmed inte entydiga innebär det att de ger utrymme för tolkning. En sådan tolkning gör de lokala politikerna genom att de prioriterar och preciserar de nationella målen och anpassar dessa för kommunens skola (Ds 2001:48, bil 2, s 137).

En omfattande diskussion förs om kommuners deltagande i skolpolitiken, områden där kommuner ofta brister i sitt ansvarstagande framhålls och olika 'typer' av kommunalpolitiskt agerande på skolområdet vägs emot varandra. En mindre lyckad politikerroll beskrivs som ett alltför passivt agerande, där endast övergripande mål och ekonomiska ramar anges, och genomförandet lämnas till de professionella utan att ange riktlinjer. Om de politiska besluten sedan inte genomförs, går politikerna in i efterhand och försöker påverka eller påskynda. Processen blir utdragen. En annan politikerroll som inte betecknas som god är om den politiska styrningen blir personbunden och har karaktären av detaljstyrning. Den goda rollen framträder i texten på följande sätt:

Det finns dock kommuner där politikerna styr skolan genom ett mycket mer aktivt agerande, vilket leder till att politiska beslut får ett helt annat genomslag än vad som annars är fallet. Med besluten följer förutsättningar för att besluten skall kunna genomföras, exempelvis då det gäller ansvarsförhållanden, resurser i form av tid, kompetensutveckling etc och organisationsfrågor. Detta betyder inte att politikerna ger direktiv om hur ett beslut ska genomföras utan att de anger nödvändiga ramar. Hur implementeringen av beslut går till spelar således en avgörande roll för resultatet. Politisk tydlighet både när det gäller intentioner med beslutet och ansvarsfrågan är avgörande för om beslut ska få genomslag i verksamheten (Ds 2001:48, s 155).

Att tala om kommuners insatser på skolområdet i termer av aktiv politisk styrning leder mot konstruktionen av en kommun som har kommunalpolitiska intentioner gällande utbildningsfrågor, och kommunen konstrueras som en aktiv part i den politiska styrningen av skolan.

Det väsentliga drag som jag diskuterat ovan, som avviker från den rikspolitiska arenans övriga samtal om kommunen och som leder till en likaledes avvikande konstruktion av kommunen som utbildningspolitisk part, har jag identifierat i bilaga 2 till Samverkande styrning. I Samverkande styrning har beskrivningen av skolans styrsystem 'lejts ut' till en tjänsteman på Skolverket, och det är hennes text som utgör bilaga 2. Frågan är därför hur texten och draget ska betraktas – är de delar av den rikspolitiska arenans

samtal? Texten är författad av en person utanför den arbetsgrupp som skrivit huvudtexten. Den är lagd som bilaga, men utgör ju ändå en del av dokumentet. Det intressanta, men något problematiska genom bilageplaceringen, är att Samverkande styrning på detta sätt innehåller konstruktioner av kommunen som skiljer sig åt på betydande sätt. Jag har valt att låta bilagan ingå i analysen som en del av den rikspolitiska arenans samtal, men jag vill på detta sätt tydliggöra de speciella omständigheterna kring det identifierade draget och den följande konstruktionen av kommunen.

## **Jämförande och sammanfattande kommentar**

De tre första väsentliga dragen som jag har diskuterat leder sammantaget mot ett krympande utbildningspolitiskt utrymme för kommunerna. De flesta samtalsdeltagarna vill ha ett fortsatt kommunalt huvudansvar för skolan, men talet om en starkare statlig roll och om mer inflytande för de professionella konstruerar ett försvagat kommunalt partskap i utbildningspolitiken. Samtalet på den rikspolitiska arenan osynliggör i hög grad kommunen genom att fokusera den nationella nivån och de professionella. Gränserna för det som kommuner *kan* göra anspråk på i utbildningspolitiken förflyttas dessutom då kommunens insatser på skolområdet omkonstrueras till att vara av kontrollerande/reaktiv karaktär, och inte av planerande/proaktiv. Att inte längre benämna kommunens ansvar som genomförandansvar, utan som övergripande ansvar, ligger i linje med en sådan konstruktion av kommunen. Det finns också röster i samtalet för ett ännu mindre kommunalt partskap, där kommunen har mycket lite ansvar och inflytande på skolområdet och snarare konstrueras som en icke-part.

Det sista och avvikande draget konstruerar däremot kommunen som en aktiv och närvarande part i utbildningspolitiken. Detta trots att statligt och professionellt ansvar och kommunalt ansvar för kvalitetsredovisning samtidigt lyfts fram som viktiga delar i styrsystemet. Frågan är bara vilken vikt denna konstruktionen ska ges på den rikspolitiska arenan, genom de speciella omständigheterna kring textens placering och författarförhållande.

## **Väsentliga drag i samtalet om likvärdig utbildning**

De texter som ingår i studien av den rikspolitiska arenan lyfter i varierande grad fram frågan om likvärdighet i diskussionen om utbildning. I oppositionens motioner förs få och kortfattade resonemang om likvärdighet och partierna utvecklar sällan vad de avser med likvärdig utbildning. De anger snarare enstaka aspekter som relaterade till likvärdighet. I Samverkande styrning är likvärdighet inte ett frekvent använt begrepp, hänvisningar till likvärdighet görs vid enstaka tillfällen. Utvecklingsplanen och skollagsbe-

tänkandet är de texter som diskuterar likvärdighet på det mest omfattande sättet, och i skollagsbetänkandet ger resonemangen också begreppet en något mer komplex innebörd.

I det följande ska jag redovisa de väsentliga dragen i samtalet om likvärdig utbildning på arenan och de konstruktioner av likvärdighet som dragen leder mot. Även här söker jag tydliggöra på vilka punkter samtalsdeltagarna är överens, och var det föreligger oenigheter. De väsentliga dragen som jag identifierat på skolverksarenan är: *Alla elever uppnår målen trots sina olikheter*, *Det får inte bli alltför olika* och *Större statligt ansvarstagande för likvärdighet*.

### **Alla elever uppnår målen trots sina olikheter**

Inget stort utrymme ägnas i det totala samtalet om likvärdighet åt att på något mer explicit eller utvecklat sätt förklara vad som menas med likvärdig utbildning. Men något som återkommer gång på gång, och som jag menar utgör ett väsentligt drag i samtalet, är att likvärdig utbildning innebär att alla elever ska uppnå målen. 'Målen' framställs i texterna på lite olika sätt – som en oprecis och vidare skrivning i form av bara målen eller målen för utbildningen, en något mer preciserad och snävare som de nationella målen, eller avgränsad som uppnåendemålen:

Det är inte antalet timmar som ska utgöra grunden för den likvärdiga utbildningen utan målet för undervisningen (Mot 2002/03:Ub336 c).

Alla barn har rätt till en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Målen för grundskolan är sådana att alla elever skall kunna nå de kunskaper och färdigheter målen motsvarar (Mot 2001702:Ub27 m).

Normerna för likvärdigheten anges genom de mål som uttrycks i skollagen, läroplaner, kursplaner, program mål och betygskriterier... (SOU 2002:121, s186).

Tanken bakom den tudelade målstrukturen var att strävansmålen främst skulle vara den enskilda skolans instrument att hantera sitt eget uppdrag medan uppnåendemålen framförallt motiverades av det nationella likvärdighetskravet... (Ds 2001:48, s 109).

Utbildningen måste vidare för att vara likvärdig möta elevernas olika förutsättningar och behov. Utbildningen ska därför inte vara likadan för alla elever, en likadan utbildning är inte likvärdig – den kan tvärtom utgöra ett hinder för likvärdighet eftersom skolan då inte möter de olika behoven som finns.

Detta [likvärdighet] *behöver* inte innebära och *kan* inte heller innebära att skolor ska vara lika till form och innehåll, eftersom detta

inte i sig garanterar likvärdighet. Likvärdigheten ligger just i att skolorna klarar av att möta sina *olika* förutsättningar och genom att relatera dessa till det uppdrag som skolan fått och därvid klarar av att forma en verksamhet som i slutändan blir likvärdig, som klarar sitt uppdrag att få eleverna att nå målen. Härigenom kan olikhet och mångfald i flera avseenden bli en förutsättning för likvärdighet (Ds 2001:48, s 87).

Kommittén vill dessutom framhålla att likvärdighet inte alls betyder likformig i betydelsen likadan. Som framhålls i läroplanerna innebär en likvärdig utbildning 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 (SOU 2002:121, s 186).

Likvärdighet innebär således dels att målen ska nås, dels att utbildningen ska anpassas till elevernas olika förutsättningar. Men om man tittar närmare framkommer i ovanstående citat att anledningen till att undervisningen ska anpassas efter de skiftande behoven är att målen ska kunna nås. För att nå målen behöver elever mötas på olika sätt, och därför ska skolans verksamhet anpassas efter elevernas situationer. För likvärdigheten är därmed måluppnåendet primärt, anpassningen av undervisningen framstår i ovanstående citat snarare som ett medel för att uppnå målen.

Ett par av oppositionspartierna berör också den aspekt av likvärdighet som handlar om att ta hänsyn till olika förutsättningar och behov, men det görs utan att anförandet utvecklas – mer som ett utrop av slagord utan förklaringar:

Likvärdighet är inte samma sak som likriktning. Vi Kristdemokrater arbetar för en likvärdig skola (Mot 2001/02:Ub446 kd).

Vi vill bygga en likvärdig skola, inte likadana skolor (Mot 2001/02:Ub249 c).

Något mer diskuterar folkpartiet:

Socialdemokraterna har dock blandat ihop likvärdighet och likhet. Alla elever ska få en utbildning som liknar alla andras i så hög grad som möjligt. Våra försök att tillgodose varje individs olika förutsättningar och behov utmönstras under skällsordet sorteringskola (Mot 2001/02:Ub30 fp).

Det här väsentliga draget i samtalet leder sålunda mot en konstruktion av likvärdig utbildning som nära relaterad till målen för utbildningen. Likvärdighet innebär att eleverna når de fastställda målen, och för att det ska bli möjligt krävs olika typer av anpassning av utbildningen och stöd till eleverna. Därför är den likvärdiga utbildningen inte likadan till sin utformning,

utan det är resultaten i form av uppnådda mål som är det som ska vara av lika värde oavsett var eleven genomgått sin utbildning. Likvärdighet blir därmed en lägstanivå av måluppnående, utbildning är likvärdig om målen nås, annars inte. Det är dock oklart vilka mål som utgör likvärdighetsgränsen – kursplanernas uppnåendemål, alla nationella mål, alla mål inklusive kommunala mål. Förutom otydligheten med vad som avses med 'mål', så är denna likvärdighetskonstruktion relativt okomplicerad.

Under 1980- och 90-talens innebördsstrider om likvärdighetsbegreppet motiverades anpassning och olika utformning av utbildning också med andra skäl än måluppnående, till exempel utifrån valfrihet som egenvärde eller allas rätt att utveckla sin särart maximalt (Quennerstedt 1998, Englund 1999b). Av dessa oenigheter syns endast svaga spår i de partimotioner som jag har analyserat. Konstruktionen av likvärdighet som utgår ifrån uppnående av mål dominerar samtalet, och alla parter stämmer in.

### **Det får inte bli alltför olika**

Ett undanskymt men ändå närvarande drag i samtalet om likvärdighet som jag identifierat är att alltför stora olikheter i utbildningen utgör ett problem ur likvärdighetssynpunkt. Det resonemanget bidrar till en konstruktion av likvärdighet som vidhåller ett visst mått av likhet som en aspekt av likvärdighet. Likvärdighet kan alltså också förstås som en begränsning av olikhet.

För att kunna hantera en föränderlig omvärld behöver uppdraget därför rymma frihet för den lokala nivån att anpassa verksamheten till verkliga förutsättningar. Inom ramen för denna frihet ställer samtidigt likvärdigheten krav på bestämda processer, så att kvaliteterna kan garanteras (Ds 2001:48, s 88).

Målstyrning kan dock aldrig drivas så långt att likvärdigheten urholkas... (SOU 2002:121, s 101).

Ett avskaffande av detaljreglering medför givetvis ett större handlingsutrymme för huvudmannen eller i förekommande fall för rektor. Frågan blir ytterst hur stora olikheter som kan godtas utan att kravet på en likvärdig utbildning äventyras och vilka regler som krävs för att garantera de nationella målen för utbildningen (SOU 2002:121, s 114).

Min tolkning är att denna likvärdighetskonstruktion inte bara avser uppnående av mål utan även själva innehållet i utbildningen, och möjligen även utbildningens utformning och organisation. Det innebär att det kan finnas olikheter i själva utbildningen som gör den icke likvärdig även om målen nås.

## Större statligt ansvar för likvärdigheten

Ett framträdande väsentligt drag i den rikspolitiska arenans samtal om likvärdighet riktar argumentationen mot att statens insatser för och ansvar för likvärdigheten måste stärkas. Både utvecklingsplanen och skollagsbetänkandet anger visserligen att ansvaret för likvärdighet ska bäras gemensamt av stat och huvudmän och ska förvaltas av både skolor, kommuner och staten, men därefter koncentreras samtalet kring de sätt på vilka staten ska göra kraftfullare insatser för att likvärdigheten ska upprätthållas. Likvärdighet konstrueras därmed som huvudsakligen ett statligt ansvar.

Målformulering anges som en viktig statlig uppgift för likvärdigheten:

Staten skall ange nationella mål och riktlinjer. Dessa skall garantera att utbildningen i landet blir likvärdig och av hög kvalitet (SOU 2002:121, 89).

Staten har en central roll för att garantera alla barn, ungdomar och vuxna en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Därför fastställer staten skolans styrdokument genom lagar, förordningar och läroplaner och kursplaner (Skr 2001/02:188, s 16).

När det gäller statens uppgift att formulera och fastställa mål behövs inga större förändringar i det som görs. Någon gång diskuteras om andra sätt att utforma målen skulle ge bättre styrningsresultat, men det är en mindre diskussion. Att det är centralt för likvärdigheten att staten anger målen fastslås upprepade gånger.

Något som också framförs som avgörande för likvärdighet är att staten utvärderar, granskar och utövar tillsyn, och denna verksamhet behöver förstärkas.

Enligt regeringens bedömning är det nödvändigt – inte minst för elevernas skull – att staten tydligare tar sitt ansvar för en likvärdig utbildning med hög kvalitet i hela landet. Nationell likvärdighet i ett decentraliserat system förutsätter inte bara att staten sätter upp nationella mål utan också att staten systematiskt följer upp och granskar verksamheten med utgångspunkt i skollag och fastställda mål (Skr 2001/02:188, s 27).

Kontrollen av såväl de kommunala som de fristående skolornas måluppfyllelse måste förstärkas för att säkerställa en likvärdig utbildning över hela landet (Skr 2001/02:188, s 26).

Utvärdering och kvalitetsgranskning är mycket viktiga i ett decentraliserat system för att garantera likvärdighet oavsett var i landet undervisningen ges (Mot 2002/03:Ub336 c).

En likvärdig skola av hög kvalitet över hela landet är ett nationellt mål. Hur skolorna lever upp till målen måste staten följa upp. Utvär-

dering är, förutom att sätta upp nationella mål för skolorna, ett viktigt statligt ansvar (Mot 2001/02:Ub27 m).

Staten ansvarar för utbildningens likvärdighet genom att ange målen för undervisningen och genom att kontrollera att huvudmännen erbjuder en likvärdig utbildning, det vill säga en utbildning där eleverna når målen. När den rikspolitiska arenan för samtal om likvärdighet, och vad strävan mot likvärdighet innebär, så är det i stor utsträckning någon av dessa statliga uppgifter som samtalet handlar om.

Det förekommer också på några ställen angivelser av kommunernas uppgift i strävan mot likvärdighet, och då är det uppföljnings-, utvärderings- och kvalitetsarbete som avses:

Ansvaret för att alla barn, ungdomar eller vuxna får en likvärdig utbildning är gemensamt och måste förvaltas väl i varje skola och i varje kommun. Det ställer krav på väl utvecklade former för att säkra kvaliteten i verksamheten (Skr 2001/02:188, s 17).

Som en garanti för likvärdig utbildning av hög kvalitet har staten infört ett system som ålägger skolhuvudmännen och skolor att planera, följa upp och utvärdera sin verksamhet mot nationella och lokala mål och bestämmelser (SOU 2002:121, s 125).

Kommunens ansvar för likvärdighet utgörs av deras arbete med kvalitetsredovisningen, och skärpningarna av kravet på kvalitetsredovisning som ska ske genom lagstiftning motiveras av strävan mot likvärdighet.

Något intressant som jag uppmärksammat när det gäller hur ansvaret för likvärdighet fördelar sig mellan systemets olika parter, är att professionen i princip är frånvarande i diskussionen. Det finns enstaka skrivningar om att lärares kompetens är en förutsättning för likvärdighet eller att likvärdigheten kräver att betyg endast sätts av utbildade lärare, men förutom dessa få utsagor är det tyst om på vilket sätt lärare och skolledare ska ta del i arbetet för likvärdighet. Denna tystnad om professionen i samtalet om likvärdighet kan jämföras med det ökade utrymme som professionen ges när samtalet handlar om styrningsfrågor i allmänhet.

Med denna betoning av staten som främsta intressent och ansvarig för utbildningens likvärdighet konstrueras likvärdighet huvudsakligen som en nationell angelägenhet, och endast i begränsad utsträckning som en fråga för den kommunala sfären.

## **Jämförande och sammanfattande kommentar**

Utifrån den genomförda analysen, och i jämförelse med tidigare genomförda studier av likvärdighetsbegreppets användande i rikspolitiken (Quennerstedt 1998, Englund 1999b), bekräftas den tidigare anförda (kap 4) för-

ändringen att likvärdighet som performativt och centralt begrepp har tagit ett steg tillbaka ifrån den rikspolitiska arenans centrum. Det är dock fortfarande ett ofta använt begrepp i arenans diskussioner, men innebörden verkar ha blivit mer begränsad och framträder på den rikspolitiska arenan som inte särskilt omstridd.

De två drag i samtalet om likvärdighet som tillsammans konstruerar en dominerande uttolkning av likvärdighetsbegreppet på den rikspolitiska arenan är likvärdig utbildning som uppnående av mål och staten som huvudansvarig för nationellt likvärdig utbildning. Likvärdighet innebär en utbildning där elever når målen, en skola som förmår anpassa sig efter de förutsättningar och behov som är aktuella och utifrån dessa erbjuder eleverna möjligheter att uppnå de målsättningar som formulerats i styrdokumentet. Staten får en nyckelroll för likvärdigheten, centralt formulerade mål är en garanti för att man överallt arbetar mot lika högt ställda mål. Uppföljning och utvärdering blir också viktigt i arbetet mot likvärdighet, och kontrollen av att utbildningen på alla ställen är av den kvaliteten att eleverna kan uppnå målen ska göras både nationellt av statliga instanser och lokalt av kommunen.

En alternativ konstruktion av likvärdighet finns i materialet genom att samtalet ibland handlar om att utbildningen inte får innehålla alltför stora olikheter för att den ska betraktas som likvärdig. En strävan mot likvärdighet blir då att en viss grad av gemensamt innehåll i utbildningen måste bibehållas utifrån likvärdighetskravet. Den här konstruktionen av likvärdighet är dock inte särskilt framträdande.

Den likvärdighetskonstruktion som dominerar den rikspolitiska arenans samtal innehåller, jämfört med 1980- och 90-talens politiska oenigheter gällande vad likvärdighet betyder, få spänningar genom att politiskt laddade aspekter såsom segregation, jämlikhet, valfrihet, har skalats bort ifrån likvärdighetsbegreppet. En mer begränsad betydelse som måluppnående kan alla politiska riktningar ansluta sig till. I de texter som jag har analyserat från den rikspolitiska arenan utkämpas inga explicita utbildningspolitiska strider via likvärdighetsbegreppet.

## **Kommunen som part i utbildningspolitiken**

Som ett avslutande steg i kapitlet ska jag nu utifrån det som framkommit ur de gjorda analyserna ta ett helhetsgrepp om de samtal som pågår på den rikspolitiska arenan gällande styrning av skolan, kommunen och likvärdighet, och forma några kvalitativt skilda bilder av kommunen som en part i utbildningspolitiken i förhållande till hur likvärdighet uttolkas. De bilder av kommunen som jag här skriver fram ska betraktas som ett steg på vägen emot identifierandet av diskurser om kommunen som en part i utbildnings-



politiken som görs i kapitel 9 utifrån alla tre arenorna. Därför är det kondenserade framställningar utifrån kapitlets mer utvecklade resonemang som här görs.

I figur 1 visas de väsentliga dragen som har identifierats på den rikspolitiska arenan, och hur dessa drag och de konstruktioner av kommunen och av likvärdighet som de leder emot har sammanfogats till tre kommunbilder. De väsentliga dragen är relaterade till en eller flera kommunbilder (strecken mellan drag och kommunbild/-er visar detta) och *kombinationen* av väsentliga drag är det avgörande för hur kommunbilden tar form. I figur 1 kan vi exempelvis se att dragen (a) *En starkare statlig roll och ökat statligt ansvar* och (b) *Betoning av de professionellas utrymme*, i samtalet om styrning och om kommunen utgör inslag i alla tre kommunbilderna. Draget (a) innehåller dessutom en variation (*hur mycket starkare?*) och det är dessa varianter som förs till kommunbild 1 respektive 2. Det som skiljer bilderna 1 och 3 åt är vilket av de återstående dragen som präglar diskussionen om kommune, draget (c) *Från planering till kontroll, eller från proaktiva till reaktiva handlingar*, eller draget (d) *Aktiv politisk styrning*.

Alla tre kommunbilderna har samma likvärdighetsbegrepp. Likvärdighet betyder att alla elever ska uppnå de nationella målen, och den part som tilldelas det avgjort största ansvaret för likvärdighet är staten, som också bör stärka sina insatser för ökad likvärdighet. Det väsentliga draget (b) *Det får inte bli alltför olika*, i samtalet om likvärdig utbildning, förs inte till någon kommunbild utan stannar vid att vara ett drag. Min bedömning är att det är en undanskymd tolkning av likvärdighet som inte kan sammanföras med någon kommunbild, det utgör därmed en sorts återvändsgränd i det rikspolitiska samtalet om likvärdighet.

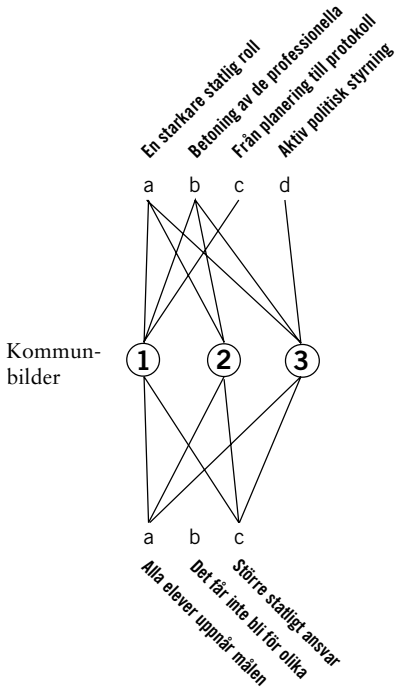
## **Kommunbild 1**

I den första bilden som ska formas har kommunen det övergripande ansvaret för skolans verksamhet. I det ingår att kommunerna ska ge ekonomiska, organisatoriska och administrativa förutsättningar för de professionella att genomföra en likvärdig utbildning av hög kvalitet, det vill säga en utbildning där eleverna når de nationellt fastställda målen. Med hänvisning till kravet på likvärdighet ska staten formulera målen i de nationella styrdokument. Beslut om undervisningens genomförande hör till den professionella sfären. Skolans innehållsfrågor, både avseende målformulering och genomförande, ligger alltså inte inom det kommunalpolitiska ansvarsområdet. Istället är det staten och de professionella som i bilden tonar fram som de viktigaste aktörerna på skolområdet. Vad kommunens övergripande ansvar (organisera och administrera) innebär för det kommunala partskapet och skolans styrning är inte utrett i samtalet på den rikspolitiska arenan, kommunen är över huvudtaget ganska osynlig.

FIGUR 1

Figuren visar de väsentliga dragen på den rikspolitiska arenan och hur dessa relaterats till de olika kommunbilderna.

### Samtalet om styrning av skolan och om kommunen Väsentliga drag



Väsentliga drag

### Samtalet om likvärdig utbildning

De väsentliga dragens fullständiga namn:

#### Om kommunen:

- En starkare statlig roll och ökat statligt ansvar
- Betoning av de professionellas utrymme
- Från planering till kontroll, eller från proaktiva till reaktiva handlingar
- Aktiv politisk styrning

#### Om likvärdighet:

- Alla elever uppnår målen trots sina olikheter
- Det får inte bli alltför olika
- Större statligt ansvar för likvärdighet

En del i kommunernas övergripande ansvar som dock avhandlas med viss tydlighet är deras kontinuerliga kvalitetsarbete. För att fullgöra sin del i arbetet mot en likvärdig utbildning ska kommunen utvärdera skolornas måluppfyllelse, och då brister uppdragas ansvarar kommunen för att utvecklingsarbete initieras för att råda bot på bristerna. I den årliga kvalitetsredovisningen, som genomförs enligt de riktlinjer som anges av Skolverket, ska kommunen redovisa måluppnäendegrad, och vilka insatser som gjorts för att förbättra resultaten.

## **Kommunbild 2**

I en alternativ bild av kommunen som part i utbildningspolitiken är kommunens ansvar för skolan begränsat. Utifrån kravet på likvärdighet i utbildningen har staten det ekonomiska ansvaret för skolan och tilldelar genom nationell skolpeng ekonomiska medel till landets skolor. Detta främjar likvärdighet på två sätt, dels genom att skolor i olika delar av landet har lika ekonomiska resurser, dels genom att skolor får likvärdiga ekonomiska förutsättningar oavsett om de drivs i offentlig eller fristående regi. Likvärdighet är också motivet till att staten genom målformulering riktar utbildningsuppdraget direkt till de professionella. Genom dessa grundläggande förutsättningar står skolorna fria ifrån kommunalpolitiken. Kommunen har således inget ekonomiskt eller pedagogiskt ansvar för skolan, utan står för en mer begränsad insats exempelvis i form av lokaler, skolskjutsar och skolmåltider.

Ett visst uppföljnings- och utvärderingsansvar kan vila på kommunen, och detta genomförs då främst genom att kommunen utvärderar verksamheten och lämnar årlig kvalitetsredovisning.

## **Kommunbild 3**

I den sista kommunbildens träder kommunen fram med uppgifter av både proaktiv och reaktiv karaktär. Kommunen ansvarar för att finansiera, organisera och administrera utbildningen, och i detta arbete tar kommunen en aktiv del i skolfrågorna genom att uttrycka politiska visioner och göra uttolkningar av de nationellt fastställda målen. Likvärdigheten kräver visserligen att nationella politiker formulerar de mål som ska gälla för utbildningen, men i kommunerna tolkas dessa utifrån de specifika förutsättningar som råder i kommunen. Om den politiska styrningen i kommunen är god så får de kommunalpolitiska målen genomslag i verksamheten. Kommunen är en part med inflytande och initiativ.

Det finns en gräns mellan politiskt och professionellt ansvar, och det kan vara svårt att avgöra var den går. Skolan har ett politiskt formulerat uppdrag där de kommunalpolitiska målen är en del, men för beslut om genomförandet ansvarar de professionella. Den gränsen måste ständigt övervägas särskilt ifrån politiskt håll.

Kommunens del i likvärdighetsarbetet fullgörs genom att de utvärderar verksamheten, och upprättar årliga kvalitetsredovisningar. Kvalitetsarbete utgör en central kommunal aktivitet.

### **Dominansförhållanden**

Kommunbild 1 är den konstruktion av kommunen som part i utbildningspolitiken som dominerar den rikspolitiska arenan. Denna konstruktion är ju ganska tyst om vad kommunen ska göra – kommunen är en perifer part i jämförelse med de professionella och staten. Det innebär att den dominerande bilden står för ett osynliggörande av kommunen som part. Det är helt enkelt svårt att få grepp om vad som ingår i kommunens partskap, förutom arbetet med kvalitetsredovisning som hela tiden lyfts fram.

Kommunbilderna 2 och 3 är båda alternativa konstruktioner med en ganska liten betydelse på arenan. Bild 2 tar form enbart i moderaternas och folkpartiets inlägg i samtalet, det är bara dessa partier som förespråkar en stark begränsning av kommunens partskap. Den syn på kommunen som aktivt styrande som framkommer i bild 3 är en undanskymd konstruktion, som inte syns på något annat ställe än i bilagetexten.

## Skolverksarenan

Nästa arena för utbildningspolitiska samtal som undersöks är Skolverket. Hur framträder kommunen som en part i utbildningspolitiken, och vilka innebörder av likvärdig utbildning kommer till uttryck i Skolverkets texter? Skolverket deltar i det utbildningspolitiska samtalet bland annat genom en omfattande textproduktion. De texter som har analyserats från skolverksarenan är:

- *Att organisera kunskap – om skolans kunskapsuppdrag i teorin, i praktiken och i framtiden* (2001). Idéskrift från seminariegruppen för Läroplaner och organisering av kunskap.
- *Skolverkets lägesbedömning av barnomsorg, skola och vuxenutbildning 2002*. Skolverkets rapport nr 225.
- *Att granska och förbättra kvalitet. Om kvalitetsutveckling i skola, förskola, skolbarnsomsorg och vuxenutbildning – en kunskapsöversikt över aktuell forskning och utveckling samt dokumenterad erfarenhet* (2002).
- *Valfrihet och dess effekter inom skolområdet* (2003). Skolverkets rapport nr 230.
- *Skolverkets lägesbedömning 2003. Barnomsorg, skola, vuxenutbildning*. Skolverkets rapport nr 238.

Texterna från skolverksarenan är av olika slag, och de har också olika syften. Två av texterna är så kallade lägesbedömningar, vilka Skolverket ger ut årligen. De kan sägas representera den del av Skolverkets myndighetsuppdrag som handlar om att göra samlade beskrivningar av tillståndet i utbildningsväsendet, dess kvalitet och utveckling. Skolverket gör i texterna bedömningar av de olika skolformerna och föreslår åtgärder eller inriktningar på utvecklingsbehov. Varje lägesbedömning har dessutom ett tema som utgör ett särskilt fokus det året. Temat för lägesbedömningen 2002 var *helheten i det uppdrag som staten givit åt huvudmännen*, och 2003 *lika tillgång och likvärdighet*. Texten *Att granska och förbättra kvalitet* beskrivs som en kunskapsöversikt om kvalitetsgranskning och förbättringsarbete. Syftet med skriften är att samla forskning och erfarenhet inom området granskning och förbättring, och att den ska utgöra ett underlag för kom-

muners och skolors kvalitetsarbete. Skriften har således ett direkt kommunstödande syfte, och den förespråkar vissa karaktäristika i kvalitetsarbetets utförande. De två återstående texterna, idéskriften *Att organisera kunskap* och rapporten om valfrihetens effekter, har mer problematiserande ansatser. Idéskriften syftar till att diskutera och perspektivera skolans kunskapsuppdrag och läroplaner, och underlag för idéskriften utgörs av muntliga och skriftliga inlägg i en genomförd seminarierie. Rapporten om valfriheten och dess effekter syftar till att undersöka valfrihetsreformen ur ett likvärdighetsperspektiv, och empiriska studier av valfrihetsreformen ligger till grund för rapporten. De analyserade texterna har vidare författats av grupper med olika sammansättning; av tjänstemän på Skolverket, av utbildningsforskare och av konsulter på skolområdet.

Inledningsvis i kapitlet redogör jag för de väsentliga dragen som jag identifierat i samtalet om styrning av skolan, och hur kommunen konstrueras som part i utbildningspolitiken utifrån dessa. Därefter går jag in på hur likvärdighetsbegreppet tar olika form i Skolverkets texter. Avslutningsvis formar jag liksom i föregående kapitel kommunbilder utifrån analyserna av skolverksarenans samtal.

## **Väsentliga drag i samtalet om styrning av skolan och om kommunen**

Jag vill inledningsvis återkoppla till det som analysen hittills visat. De väsentliga drag som jag identifierade i rikspolitiken framhöll (a) att staten ska stärka sin position på utbildningsområdet och ta ett större ansvar, (b) att de professionella ska ges ett ökat utrymme och inflytande, (c) en omkonstruktion av kommunens uppgifter där de proaktiva uppgifterna tonas ned och de reaktiva upp, och (d) en aktiv och genomtänkt politisk styrning av verksamheterna. De tre första dragen, som också dominerar samtalet, leder emot ett krympande utrymme för kommunen som en utbildningspolitisk part. Kommunen är ganska osynlig och den kommunala aktivitet som överhuvudtaget ges utrymme i samtalet är reaktivt kvalitetsarbete. Det sista draget visar upp en avvikande kommunkonstruktion, där kommunen träder fram som en aktör och styrande part. Men det finns frågetecken kring den text som för in denna konstruktion i det rikspolitiska samtalet.

Skolverksarenans samtal om styrning av skolan och om kommunens roll är mer komplext än samtalet på den rikspolitiska arenan. På skolverksarenan har jag identifierat tre drag som framstår som de väsentliga i samtalet om styrning av skolan och om kommunen. Dessa är: *Organisera kvalitetsarbete*, *Utbildningspolitiskt aktiv kommun* och *Kommunen i ett flerdimensionellt gränsland*. Flera av de teman som utgör viktiga inslag i den rikspolitiska arenans samtal återkommer i skolverksarenans drag, men också helt nya sätt att tala om kommunen förs fram på skolverksarenan.

## Organisera kvalitetsarbete

Det första väsentliga draget i skolverksarenans samtal om kommunen i styrningen av skolan som jag identifierat lyfter fram kommunens insats som huvudsakligen inriktad mot att organisera kvalitetsarbete. Med organiserande av kvalitetsarbete som utgångspunkt konstrueras kommunen som en högst central och aktiv part i det målstyrda utbildningssystemet. Staten formulerar mål och ställer upp vissa nationellt giltiga regler, vilket motiveras av likvärdighetskravet, men det är kommunen som har ett enhetligt och konsekvent ansvar för att organisera verksamheten och för resultatet.

Beslut om själva verksamheten ska fattas på de enskilda skolorna, detta skrivs fram som decentraliseringens innebörd och det är viktigt att den lokala handlingsfriheten (skolans - lärarnas) ökar. Men detta sägs också innebära en

... risk för att lokala styrningsstrategier skapas utifrån kultur och tradition på en enskild skola. Långt driven decentralisering kräver därför uppföljning, utvärdering och tillsyn på kommunal nivå om utbildningssystemets nationella mål och likvärdighet ska kunna upprätthållas. Planmässig utvärdering, tillsyn och kvalitetsredovisning av verksamheten, dvs fungerande system för gransknings- och förbättringsarbete, är därför ett starkt statligt krav på den enskilda kommunen. Att kommunen utvecklar strategier för styrning och utvärdering av verksamheten är avgörande för dess möjligheter att fullfölja sin del av ansvarstagandet (*Att granska och förbättra kvalitet*, s 80).

Kommunen är ansvarig för att eleverna i den egna kommunen når de nationella målen, och för att försäkra sig om att skolan håller en sådan kvalitet så måste kommunen agera välplanerat och systematiskt. Kvalitetsarbetet ska organiseras som ett kontinuerligt och naturligt inslag i den dagliga verksamheten, och det ska redovisas årligen i skolornas och kommunens kvalitetsredovisning. Det är alltså i utformningen av utvärderingssystemet och hur man arbetar med att åtgärda brister som upptäcks, som den verkligt väsentliga kommunala aktiviteten träder fram. För det första poängteras att det måste finnas en helhetssyn på utveckling av skolans kvalitet. Det innebär dels att politiker och personal ska arbeta mot samma mål, och för att det ska ske så är det nödvändigt att politiker, skolledare och lärare samverkar och samtalar om skolutveckling.

... har underlaget tagits fram i en process i samverkan mellan alla berörda parter. Den därpå följande analysen har fått till följd att man skapat en gemensam bild, vilket underlättat möjligheterna att komma vidare i utvecklingen. Den samsyn kvalitetsredovisningen skapat är i sig en förbättringsåtgärd (*Att granska och förbättra kvalitet*, s 13).

Uppföljningen visade att det i särskilt framgångsrika kommuner fanns vissa grundläggande förutsättningar som lett till en väl fungerande partssamverkan. Allra tydligast var ett partsförhållande som präglas av ömsesidig tillit, förtroende och respekt. ... För att komma dit krävs en aktiv dialog politiker – ledning – personal (*Att granska och förbättra kvalitet*, s 68).

Helhetssynen måste också innebära att skolplanen och utvärderingen av skolan hänger ihop med kommunens budget och årscykel, konstaterade brister måste resultera i att resurser avsätts i budgeten för förbättringsinsatserna.

I tillsynsutredningar har Skolverket konstaterat att sambandet mål – utvärdering – budget i många kommuner är dåligt utvecklat eller saknas helt. Detta bristande samband innebär att prioriteringarna i budgeten görs utan den kunskap om resultaten som är nödvändig. Ibland kan det kanske vara så att verksamhetens resultat faktiskt har redovisats men separat och i ett helt annat sammanhang. De olika tidpunkterna har gjort att man tappat bort sambandet (*Att granska och förbättra kvalitet*, s 55).

Kommunen behöver lägga ned stor kraft på att utarbeta fungerande system för kvalitetsarbetet (uppföljning, utvärdering, förbättring). Systemen ska vara väl kända av alla ingående parter och det ska vara tydligt med avseende på var gränserna för olika gruppers ansvar går, var besluten ska fattas och av vem och vilken inriktning arbetet ska ha.

... de kommuner som kommit något längre än andra ofta har en väl fungerande kommunal struktur för sitt kvalitetsarbete. De har utarbetat en årsplanering och har en strategi för hur den kommunala nivån ska förhålla sig till skolnivån, när det gäller kvalitetsfrågor (*Att granska och förbättra kvalitet*, s 13).

Det har skett en märkbar utveckling av kommunernas självvärdering och förmåga att upprätta kvalitetsredovisningar. Kommunerna har under de senaste åren skapat rutiner och strukturer för arbetet att ta fram kvalitetsredovisningar, men fortfarande finns brister som innebär att redovisningarna inte motsvarar kraven i förordningen (*Skolverkets lägesbedömning 2003*, s 14).

Sammantaget konstrueras utifrån organiserandet av kvalitetsarbete en kommun som agerar kraftfullt på en rad områden. Kommunen ska initiera och genomföra samverkan och dialog – inte bara med övriga parter i kommunen, utan aktivt deltagande i Skolverkets utvecklingsdialoger hör också till kommunens samverkansuppdrag. I syfte att främja helhetssynen på skolans utveckling ska kommunen skapa tydliga och väl fungerande system och strukturer för denna samverkan och dialog. Skolutveckling kopplas till bud-



getarbete, och beslut och dokumentation sker på ett riktigt och av alla känt sätt. Kommunens uppgifter att organisera, finansiera och granska utbildningen i den egna kommunen förstås som tätt sammanlänkat med ett kvalitetsarbete som fokuserar måluppnående. Det innebär att kommunen konstruerad på detta sätt har ett viktigt uppdrag i det målstyrda utbildningssystemet just genom att organisera kvalitetsarbete, och detta utgör också en central del i kommunens ansvar för likvärdig utbildning. Likvärdighet förstås då som att alla når målen, och att kommuner har fungerande system för granskning av måluppnående och förbättringsinsatser är därmed avgörande för det nationella målet om en likvärdig utbildning. En organisatoriskt passiv kommun, som inte arbetar aktivt med att upprätta de system och strukturer som är nödvändiga, har då sämre förutsättningar att fullgöra sitt ansvar för likvärdigheten.

Organiserandet, finansierandet och granskandet framställs utan politisk problematisering, i den meningen att det inte förs någon diskussion om en möjlig närvaro av olika politiska uppfattningar om på vilka grundprinciper insatserna ska byggas, eller hur granskningen ska riktas. Det berörs inte heller att en uppgift för politikerna kan vara att fatta beslut om *principer* för skolans organisation och finansiering, eller att det kan råda konfliktförhållanden på den kommunalpolitiska arenan om hur skolan ska ordnas. Den politiska uppgiften att organisera kvalitetsarbete framstår som en huvudsakligen harmonisk och värdebefriad aktivitet. Kommunpolitikernas gemensamma strävan blir att skapa en skola som håller hög kvalitet, i betydelsen att eleverna når de nationellt fastställda målen, och det är denna strävan som ligger till grund för de riktlinjer som politikerna ger och de beslut som de fattar. Genom kopplingen till måluppnående och likvärdighet kan denna kommunkonstruktion ses utgöra ett utbildningspolitiskt partskap, men det är begränsat genom att förekomsten av skilda politiska uppfattningar inte ges utrymme. Partipolitik på kommunal nivå är inte något som övervägs som en aspekt när kvalitetsarbete diskuteras, den är osynliggjord.

### **Utbildningspolitiskt aktiv kommun**

Nästa väsentliga drag som jag identifierat i skolverksarenans samtal om kommunen tar sin utgångspunkt i politiska och ideologiska skillnader i det kommunalpolitiska arbetet. Detta drag leder mot en konstruktion av kommunen som en part som *för utbildningspolitik* i bemärkelsen att vissa politiska principer uttalas av den kommunalpolitiska majoriteten för hur skolan ska anordnas. Principerna ligger till grund för hur politikerna agerar i utbildningsfrågor, och för hur den egna skolan organisatoriskt tar form och finansieras. Det innebär att olika kommuner utgår ifrån olika politiska principer när de ordnar sin skola.

Hur har kommunerna hanterat valfriheten? Vilken policy har kommunerna när det gäller frågor om valfrihet – information, skolskjuts och profileringar? Svaren på dessa frågor visar hur valfrihetsreformen implementerats på kommunnivå. Den kommunala självstyrelsen kan medföra variationer i implementeringen av denna reform (*Valfrihet och dess effekter inom skolområdet*, s 17).

Kommunens politiska ställningstaganden får konkreta följder för hur utbildningen formas i kommunen, och de politiska prioriteringarna får genomslag i hur resurser fördelas.

Fyra av de frågor som ställts till kommunerna handlar om den policy de har när det gäller val av skola och var formulerade på följande sätt:

1. Har kommunen en policy att uppmana alla föräldrar/elever till ett aktivt val av grundskola inför läsåret?
2. Har kommunen inför läsåret 2000/01 givit föräldrar en samlad information om de skolor som finns i kommunen?
3. Beviljar kommunen detta läsårs skolskjuts utöver 4 kap 7 paragrafen i skollagen?
4. Finns det kommunala profilskolor med profilklasser i kommundelen läsåret 2000/01?

(*Valfrihet och dess effekter inom skolområdet*, s 72).

De politiska principerna som kommunen utgår ifrån när de bygger sin skola inverkar på de konkreta förutsättningar för utbildning för elever och föräldrar i kommunen, och de utgör grunden för de inriktningsprioriteringar och ekonomiska prioriteringar som görs. Utifrån ovanstående citat kan detta åskådliggöras genom vad som kommuniceras till föräldrar och elever och hur det sker (aktivt uppmana till vissa handlingar, eller inte göra det), genom de ekonomiska prioriteringar som görs utifrån principerna som innebär att resurser används i enlighet med dessa (framställa och trycka informationsmaterial, bekosta extra skolskjutsar, eller inte göra det), och genom att politikerna kan uttala en önskad inriktning för skolans utveckling (inrätta fler profilskolor/klasser, eller inte trycka på profilering). Kommunpolitikerna är intresserade av att styra skolan i en riktning som ligger i linje med ett visst politiskt ställningstagande, och även kommunens aktiviteter för skolutveckling kan definieras inom den politiska inriktningen.

I kommuner där det finns ett politiskt intresse att stimulera val är man intresserad av att det utvecklas valalternativ vilket kan innebära såväl profilering av kommunala skolor som etablering av fristående skolor med olika profiler. ... I Sollentuna ingår ökade valmöjligheter för eleverna i en uttalad strategi för att utveckla verksamheten. Den politiska ledningen har en ambition att öka antalet valmöjlighe-

ter och vill kunna erbjuda variation och alternativ både när det gäller pedagogik och driftsform (*Valfrihet och dess effekter inom skolområdet*, 87).

Östersund är exempel på en kommun där den politiska ledningen inte uppmuntrar val och konkurrens mellan skolor. Kommunen, som inom sig rymmer både tätort och glesbygd, har samma svårigheter som glesbygdskommuner med befolkningsminskning och minskade resurser (*Valfrihet och dess effekter inom skolområdet*, s 89).

Det sätt att diskutera kommunen som jag har framställt här konstruerar en utbildningspolitiskt ställningstagande kommun. Kommunen för utbildningspolitik i bemärkelsen att den politiska ledningen beslutar om vilka grundläggande principer som ska vara utgångspunkten för hur skolan i kommunen tar form. Dessa principer får konkreta och påtagliga konsekvenser för hur skolväsendet i kommunen organiseras, finansieras och administreras. I denna konstruktion är kommunen en part som har ett reellt inflytande över utbildningspolitiken. Kommunen är således aktiv i organisatoriskt hänseende, men inte på det sätt som jag skrivit fram tidigare för kommunen som aktivt organiserar kvalitetsarbete, där aktiviteten riktas mot att fullgöra det nationella uppdraget om måluppnående. I den konstruktion av kommunen som utgår ifrån politisk aktivitet är kommunens egna utbildningspolitiska mål lika väsentliga som uppnående av nationella mål.

### **Kommunen ett problem i ett flerdimensionellt gränsland**

Det tredje väsentliga draget som jag identifierat fokuserar kommunen och kommunalpolitiken som en del i en svårhanterlig gränsdragningsproblematik med flera dimensioner. Kommunen konstrueras utifrån de svårdragna gränserna mellan nationell och lokal nivå, och mellan lokal politisk och lokal professionell nivå. Kommunen drar i båda fallen det kortaste strået, i meningen att de viktigaste parterna framstår som den nationella nivån och den lokalt professionella. Kommunen tonar dessutom fram som en part som ofta trampar över gränserna.

Om grundidén bakom den nuvarande läroplansreformen skall bibehållas – staten skall ange de nationella målen och de professionella skall välja innehåll och vägar för att arbeta mot dem – är frågan egentligen hur de nationella målen ska utformas (*Att organisera kunskap*, s 18).

Vi har ett dubbelkommando av skolan som innefattar motverkande krafter. Medan staten, åtminstone delvis, försöker att utveckla en viss konsistens i styrsystemet så pågår på kommunal nivå en annan styrning av verksamheten i skolorna t.ex. genom att vissa metoder

och arbetssätt förordas, ja överhuvudtaget sådana saker som 'staten' förlagt till den professionella nivån att besluta om (*Att organisera kunskap*, 18).

Decentralisering handlar om att överföra befogenheter och ansvar till professionella lärare och skolledare, ej till kommunens politiker. Kommunen är inte en part som ska delta i beslut om skolans kunskapsuppdrag i meningen hur utbildning ska läggas upp eller vilket innehåll den ska ha, det är professionens uppgift med läroplanen som grund. Om decentraliseringen tar sig andra uttryck än ökade befogenheter för de professionella betraktas det som en oroväckande utveckling.

Det är krav på just en sådan professionell kompetens som decentraliseringen och en tydligare mål- och resultatstyrning har som konsekvens. Det innebär att lärarna inte bara är genomförare av läroplanen, utan lärarna skapar även miljöer för lärande och konstruerar elevernas läroplaner.

Det finns dock en risk för att decentraliseringen genomförs på ett sätt som innebär att den tidigare centrala skoladministrationen reproduceras i kommunen och att decentraliseringen inte når den professionella nivån (*Att organisera kunskap*, s 45).

Å andra sidan skulle en fortsatt decentralisering kunna innebära stärkt makt åt kommunerna. I ett sådant scenario kan den kommunala politiska nivån komma att tilldelas skarpare uppgifter i form av att leda och styra utvecklingen, utifrån vissa nationella kriterier eller standards. Gränserna mellan det politiska och det professionella ansvaret kan då komma att luckras upp mer än idag, och vi kan komma att få se exempel på kommunfullmäktigebeslut om en rad frågor som är av rent pedagogisk natur (*Att organisera kunskap*, s 79–80).

Också frågan om likvärdighet förläggs huvudsakligen till relationen mellan staten och skolans professionella. Likvärdighet förstås här som alla elevers lika möjligheter att nå de nationella målen. Skolan och kommunen anges inledningsvis som gemensamt ansvariga för att eleverna når målen, men det är lärarnas del som utvecklas i texten. Hur lärare tolkar målen och vad måluppnående innebär är väsentligt för likvärdigheten, och därför måste lärare samtala med varandra om detta.

I ett öppet system där inga entydiga svar går att få, där lärares tolkning av mål och måluppfyllelse är avgörande blir samtalet, dialogen, analysen och diskussionen om skolans frågor och villkor av avgörande betydelse också för likvärdigheten. Hur skapa förutsättningar för sådana samtal där de professionella i skolan blir huvudaktörer i större utsträckning än i dagens skola? (*Att organisera kunskap*, s 88–89).

När staten genom decentraliseringen och målstyrningen har givit upp tidigare resurs- och regelstyrning måste nationell kontroll och utvärdering till för att säkra likvärdigheten. Likvärdighet blir därmed främst en fråga för stat och profession.

Om utbildningssystemet skall kunna främja likvärdighet och en gemensam värdegrund återstår för centrum i ett decentraliserat utbildningssystem som frånhänt sig resurssystemet och stora delar av regel-systemet, att stärka det ideologiska systemet och utvärderings-systemet (*Att organisera kunskap*, s 49).

Det sätt varpå kommunen som en part i utbildningssystemet framträder här motar i flera avseenden bort kommunen från den utbildningspolitiska arenan. En kommun som är aktiv, kanske främst i politisk mening men även i viss utsträckning organisatoriskt (enligt de två tidigare presenterade dragen på arenan), blir ett problem med detta synsätt eftersom kommunen då gör intrång på statens eller på professionens område. Staten formulerar målen och de professionella utformar och genomför utbildningen så att målen nås. Våldigt lite sägs om vad kommunerna faktiskt ska göra, och på vilket sätt de ska fullgöra sin del av ansvaret på utbildningsområdet, det råder stor osäkerhet kring kommunens roll, som till och med antyds vara utan större mening:

Möjligen kan detta hänga samman med att så som skolans uppdrag är formulerat, kan den kommunala styrningen uppfattas som inte särskilt meningsfull utan mest bestå i att bidra med resurser utan att egentligen kunna påverka verksamheten (*Att organisera kunskap*, s 18).

Den kommunkonstruktion som detta drag leder emot tar form gentemot de gränser som de nationella och lokalt professionella sfärerna utgör. Dessa gränser bevakas med en viss oro över att kommunen ska ges eller ta sig befogenheter som tillhör staten (målformulering) eller de professionella (genomförande). Kommunen konstrueras med ett litet och odefinierat utrymme för aktivitet och inflytande, och är därmed frånvarande som en aktiv part – dess närvaro i samtalet framstår mest som ett svårhanterligt problem.

## **Jämförande och sammanfattande kommentar**

Innehållet i skolverksarenans samtal om styrning av skolan och kommunen skiljer sig en del ifrån den rikspolitiska arenans. Två aspekter utgör de viktigaste skillnaderna. Dels är kommunen *närvarande* i skolverksarenans samtal – kommunens uppdrag diskuteras vilket gör den synlig i jämförelse med den rikspolitiska arenans osynliggörande av kommunen. Dels finns inslag i

samtalet där kommunen betraktas som en *politiskt agerande och ställnings-tagande* kommun, vilket inte förekommer på den rikspolitiska arenan. I rikspolitiken konstrueras kommunen huvudsakligen med krympande utbildningspolitiskt utrymme. I Skolverkets samtal är variationen större – kommunen tar form på olika sätt, som har skilda implikationer för hur kommunen kan betraktas som en part i utbildningspolitiken.

Det första och tredje draget i skolverksarenans samtal, *Organisera kvalitetsarbete* och *Kommunen ett problem i ett flerdimensionellt gränsland*, fokuserar flera av de huvudsakliga inslagen i de drag på den rikspolitiska arenan som leder mot en konstruktion av kommunen med ett minskat utbildningspolitiskt uppdrag. Jag avser här framhållandet av staten som suverän målformulerare, de professionella som genomförare av utbildning och utvärdering som en central kommunal uppgift. Här finns alltså väsentligen samma innehållsliga centra, men med skillnaden att kommunen syns – den framträder som en aktiv part med uppgifter i utbildningssystemet.

Det andra draget på skolverksarenan, *Utbildningspolitiskt aktiv kommun*, skiljer sig avsevärt från bilden av ett krympande utrymme för kommunerna som utbildningspolitisk part. Där är utgångspunkten att kommuner *har* möjligheter att lägga specifika politiska principer till grund när de organiserar den egna skolan. På den rikspolitiska arenan diskuteras kommunen ingenstans på detta sätt, inte ens i det drag som ändå framställer kommunen som aktiv.

På den rikspolitiska arenan anger flertalet texter att kommunerna har uppdraget att organisera, finansiera och administrera skolan, men vad det innebär utreds knappast alls. Jag menar att skolverksarenans samtal fyller denna tystnad, men samtalet visar att det går att förstå organisering, finansiering och administrering på skilda sätt – som ett led i att fullgöra ett nationellt givet uppdrag eller som ett led i att genomföra utbildning enligt vissa utbildningspolitiska principer. Dessa ger helt olika konsekvenser för hur kommunen betraktas som part i utbildningspolitiken, om kommunen huvudsakligen är den statliga styrningens förlängda arm på utbildningsområdet, eller om kommunen är en självständig part med utrymme att driva sin egen politiska linje i skolfrågor.

## **Väsentliga drag i samtalet om likvärdig utbildning**

Även när det gäller likvärdig utbildning är samtalet mer komplext på skolverksarenan än vad det är på den rikspolitiska arenan, och i Skolverkets samtal om likvärdighet har jag därmed identifierat delvis andra drag än i den rikspolitiska arenans. I rikspolitiken framstod för mig tre väsentliga drag som präglar övervägandena om likvärdighet; (a) Likvärdighet handlar om måluppnående – om alla elever når de nationella målen så är utbild-

ningen likvärdig. För att det ska vara möjligt måste utbildningen möta elev-ers olika förutsättningar och behov, därför kan utbildningen inte vara den-samma för alla. (b) Det får inte bli alltför olika för att det ska vara likvär-digt. (c) Staten måste ta ett större ansvar för likvärdigheten. Ansvaret för likvärdighet delas visserligen av stat och kommun, men utvecklingen i sko-lan kräver ett stärkt ansvarstagande av staten i form av målformulering och granskning. Dragen (a) och (c) dominerar likvärdighetskonstruktionen på den rikspolitiska arenan.

Likvärdighet förstätt som måluppnående utgör också i Skolverkets tex-ter en klar linje, men dessutom förs resonemang i texterna som gör likvär-dighetsbegreppet mer komplicerat och betydelsebemängt än så. Ansvaret för att utbildningen är likvärdig framstår vidare i Skolverkets texter som i större utsträckning förlagt även till kommunerna. De väsentliga drag i Skol-verkets samtal om likvärdighet som jag har identifierat är: *Måluppnående och små skillnader*, *Ett komplext och tolkningsbart begrepp*, *Ett politiskt omstritt och performativt begrepp* och *Delat ansvar för likvärdigheten*. De fyra dragen utvecklas nedan.

Det skiljer sig en del mellan texterna i vilken grad likvärdighet utgör ett centralt begrepp i framställningen. I tre av texterna (*Att organisera kun-skap*, *Valfrihet och dess effekter inom skolområdet* och *Lägesbedömning 2003*) utgör likvärdighet en utgångspunkt för eller är en fokuserad aspekt i textens diskussioner. I de andra två texterna (*Att granska och förbättra kva-litet* och *Lägesbedömning 2002*) används inte likvärdighet i någon hög ut-sträckning i resonemangen, utan nämns kortfattat på några ställen.

### **Måluppnående och små skillnader**

Det första draget i samtalet om likvärdighet som jag identifierat är en tät relation mellan likvärdig utbildning och uppnående av mål. Det sättet att diskutera likvärdighet ligger till grund för en likvärdighetskonstruktion som utgör huvudförståelsen, eller åtminstone en av huvudförståelserna, i fyra av de fem texterna. Två av de texter som huvudsakligen faller in under den dominerande måluppnående-tolkningen innehåller dock även andra väsent-liga drag och därmed alternativa likvärdighetskonstruktioner. Dessa behand-las under nästa rubrik.

Likvärdig utbildning betyder att alla elever i skolan ska ha möjlighet att nå de nationellt fastställda målen, och det innebär att utbildningen måste ta hänsyn till och anpassas till de olika förutsättningar och behov som eleverna har. I den meningen bottnar likvärdighetskravet i en kompensatorisk tanke. Variation i innehållet är vägen till lika resultat, det vill säga lika grad av måluppnående, och därmed till likvärdighet.

Likvärdighetens utmaning ligger i att möta elever med skilda förutsättningar, kunskaper och erfarenheter och att erbjuda en miljö och stöd så att alla elever får möjligheter att nå de nationella målen. Förskolan och skolan har i den meningen en kompensatorisk roll. De skall vara demokratiska institutioner som kan utjämna skillnader i bakgrundsförutsättningar (*Skolverkets lägesbedömning 2003*, s 11).

Man kan på olika skolor åstadkomma 'samma' resultat men på olika vägar och med olika innehåll och metoder. Själva variationen kan vara förutsättning för resultatens likvärdighet (*Att organisera kunskap*, s 72).

Med denna tolkning hävdas likvärdighet utgöra ett starkare likvärdighetskrav än vad som tidigare varit fallet, likvärdighetstanken ställs på sin spets genom kravet att alla ska nå målen och att det finns ett tydligt uttalat ansvar för det.

Om man skall granska likvärdigheten ur ett individperspektiv handlar det kanske mer om lika möjligheter. Man kan säga att kombinationen av kursplaner och betygssystem och kommunens ansvar att alla elever ska nå målen sammantaget pekar på ett starkare likvärdighetskrav än tidigare, d.v.s. en likvärdighet i möjlighet att nå resultat (*Att organisera kunskap*, s 73).

Likvärdighet innebär också att skillnaderna mellan olika grupper av elever, mellan skolor och mellan kommuner inte får vara för stora i måluppnående. Stora skillnader är detsamma som bristande likvärdighet, eftersom det innebär att möjligheterna att nå de nationella målen varierar beroende på till exempel elevers sociala sammanhang eller bostadsort.

En skola med skolplikt ska ge alla elever möjlighet att nå målen. Klyftan mellan kursplanernas ambitioner och verklighetens resultat är alldeles för stor. Visserligen framstår svensk grundskola som likvärdig i en jämförelse med andra länder, men i förhållande till ambitionen att utbildningen ska vara likvärdig varhelst den anordnas i landet är det oroväckande att det bakom genomsnittresultaten döljer sig mycket stora skillnader kommuner emellan. Likaså är det stor spridning på skolnivå. Dessa skillnader är bekymmersamma ur ett likvärdighetsperspektiv men ger också signaler om att det finns utrymme för förbättringar (*Skolverkets lägesbedömning 2002*, s 55).

Lägesbedömningen visar stora och i vissa fall oförklarade skillnader som innebär att utbildningen inte kan bedömas vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet (*Skolverkets lägesbedömning 2003*, s 12-13).

Det är tveksamt om vi ens kan tala om någon ökning av likvärdigheten. Snarare visas i skilda studier att skillnaderna mellan



olika elevgrupper ökar och tendensen är att samma elevgrupper drar det kortaste strået i de olika förändringar som genomförs i skolan (*Att organisera kunskap*, s 88).

En central del i den här konstruktionen av likvärdighet är den betydelse som utvärdering och resultatgranskning ges. För att kunna veta om utbildningen är likvärdig måste kommuners, skolors och elevers resultat granskas, och därefter insatser göras där det behövs i syfte att alla elever ska kunna nå målen. Granskning av kvaliteten i utbildningen ska göras både på nationell och kommunal nivå. Statens tillsyns- och granskningsfunktion fullgörs av Skolverket, och den lokala utvärderingen sker i skolornas och kommunernas kvalitetsarbete, och redovisas i den årliga kvalitetsredovisningen.

Om utbildningssystemet ska kunna främja likvärdighet och en gemensam värdegrund återstår för centrum i ett decentraliserat utbildningssystem som frånkän sig resurssystemet och stora delar av regelsystemet, att stärka det ideologiska systemet och utvärderingssystemet (*Att organisera kunskap*, s 49).

Kontrollen av såväl de kommunala som de fristående skolornas måluppfyllelse behöver enligt regeringen vara stark, för att kunna säkerställa en likvärdig utbildning över hela landet. - - Huvuduppgiften för det renodlade Skolverket är att granska utbildningens kvalitet och resultat i kommuner och skolor samt utöva tillsyn över verksamheten (*Att granska och förbättra kvalitet*, s 89).

Långt driven decentralisering [till skolenheten] kräver därför uppföljning, utvärdering och tillsyn på kommunal nivå om utbildningssystemets nationella mål och likvärdighet ska kunna upprätthållas (*Att granska och förbättra kvalitet*, s 80).

Det överordnade i den här konstruktionen av likvärdighet är uppnående av nationella mål. Anpassning och variationer av utbildningens innehåll, bekymmer om skillnader i utbildningssystemet och krav på utvärdering och resultatkontroll kan alla relateras till det överordnade målnuppnåendet. Det här likvärdighetsbegreppet menar jag utmärks av en ganska låg grad av inre spänning, innebärande att begreppets betydelse inte pekar åt olika håll. Tvärtom är resonemangen konsistenta i sitt relaterande till uppnående av mål, och vad som därmed framställs som väsentliga inslag i olika parter arbete mot likvärdighet.

### **Ett komplext och tolkningsbart begrepp**

Nästa drag i skolverksarenans samtal om likvärdighet som jag identifierat är att likvärdig utbildning får sin betydelse genom att placeras i ett komplext sammanhang, och genom relationen till andra i sammanhanget ingående aspekter. Resonemangen präglas av att likvärdighetssträvanden ingår

i ett *spänningsförhållande* mellan olika eftersträvansvärda storheter. Den här uppfattningen om likvärdigheten som tolkningsbar och spänningsfylld gör det inte möjligt att ge ett klart svar på frågan om vad likvärdig utbildning innebär, utan istället görs anspråket att det beror på hur man tolkar det utifrån spänningsförhållandet.

Frågan om vad likvärdighet ska vara ingår i en grundläggande eller till och med evig diskussion om hur likvärdighet förhåller sig till andra principer som utbildningsväsendet också eftersträvar. Valfrihet och mångfald skrivs ofta fram som sådana principer för skolan, och i detta sätt att förstå likvärdighet ställs betydelsen av likvärdig utbildning mot till exempel valfrihet och variation.

Vad ska likvärdighet i ett utbildningssystem innebära och hur skall den åstadkommas? Frågan är brännande och svår att hantera. Den är full av spänningar och konflikter. I ett skolsystem med valfrihet, mångfald och variation som honnörsord utmanas likvärdigheten (*Att organisera kunskap*, s 111).

Utvecklingen mot och betoningen av valfrihet och mångfald innebär när det gäller likvärdigheten en ständig balansgång – hur mycket olikhet får det vara, vad kan vara lika utan att vara samma, hur kan mångfald och likvärdighet samsas. Och när det bli kollision, vad tar över? (*Att organisera kunskap*, s 88).

Här framstår valfrihet, mångfald och variation som något annat än likvärdighet, något som likvärdigheten måste balanseras och vägas mot, och som utmanar likvärdigheten – inte som något som ligger till grund för eller främjar likvärdighet. Likvärdighetsprincipen håller med denna betydelse emot alltför långt gången olikhet, vilket kan bli resultatet av valfrihet och mångfald. I förlängningen kan man ställa frågor om hur mycket olikhet likvärdigheten tål, och vad som går först i en eventuell kollision; likvärdighet eller valfrihet/mångfald.

Lokalt inflytande är ett annat inslag som också värderas högt i utbildningsväsendet, och även det framställs här som något annat än likvärdighet, som utgörande en spänning gentemot likvärdighet. Problemet är hur man ska kunna upprätthålla likvärdighet och samtidigt ha en långt gången decentralisering av beslutsbefogenheter, till kommuner och till skolor/lärare.

Det är således i spänningsfältet mellan ökat lokalt inflytande och behovet av att garantera alla en likvärdig utbildning som den förändrade ansvarsfördelningen tillkom. För att båda dessa mål ska kunna uppnås krävs att statliga myndigheter och kommuner samverkar (*Att granska och förbättra kvalitet*, s 83).

Vad som är möjligt att på kort sikt förändra i relationen centralt – lokalt beror av flera faktorer. Starka traditioner i skolan och i synen på vad skolan skall innehålla och ägna sig åt är en. Tolkningen av likvärdighetskravet är en annan (*Att organisera kunskap*, s 18).

Återigen, lokalt inflytande framställs inte som ett sätt att uppnå likvärdighet, utan som något som måste hanteras gentemot likvärdighetskravet. Samverkan måste till för att både likvärdighet och ett stort lokalt inflytande ska vara möjliga att nå, och dessutom beror förhållandet centralt – lokalt på hur likvärdighet tolkas.

Det centrala i denna konstruktion av likvärdighet som något komplext och tolkningsbart, är att likvärdighet betraktas som *en* av de principer som ska gälla för utbildningsväsendet, och att svåra överväganden måste göras om hur olika principer förhåller sig till varandra. De olika principerna kan vara ett slags motsatser, och att balansera dessa olika krav är mycket komplicerat.

### **Ett politiskt omstritt och performativt begrepp**

I nästa väsentliga drag betraktas likvärdighetsbegreppet också som befinnande sig i ett spänningsfält, men här är det skilda politisk-ideologiska ståndpunkter som utgör fältet. Den konstruktion av likvärdig utbildning som detta drag leder emot tar som själva utgångspunkten att likvärdighet är ett politiskt omstritt begrepp. Här framhålls att likvärdighet används av politiska aktörer så att det står i samklang med andra framhållna värden eller principer på utbildningsområdet, till exempel mångfald, profilering, valfrihet, jämlikhet. Likvärdighetsproblematiken placeras därmed i ett politisk-ideologiskt sammanhang, där konflikter om utbildningsfrågor mellan olika politiska läger tar sig uttryck i en dragkamp om likvärdighetsbegreppet. Med denna likvärdighetskonstruktion flyttar därmed politiska tvister in i likvärdighetsfrågan och i diskussionen om skola och utbildning, och likvärdighet framträder som ett performativt och omtvistat begrepp. Att begreppets betydelse har förändrats över tid i förhållande till vilka politiska grundprinciper som varit dominerande vid olika tidpunkter, framhålls också.

Förutom valfrihet präglades den skolpolitiska retoriken även av andra begrepp så som mångfald, profilering och pluralism. Enhetlighetssträvandena försvann i stort sett och även de innebörder och tolkningar av begreppet likvärdighet som var nära kopplade till jämlikhet trängdes undan till förmån för ovan nämnda begrepp (*Valfrihet och dess effekter på skolområdet*, s 16).

Likvärdighetsmålet är politiskt bestämt, ytterst av samhällsmedborgare som i val och/eller genom annan politisk verksamhet fört fram

vissa idéer som skall genomsyra skolan (*Valfrihet och dess effekter på skolområdet*, s 161).

Beroende på vilka andra värden eller principer som likvärdighet länkas mot, så kan betydelserna gå åt olika håll.

Socialdemokraternas ambition med likvärdighetsprincipen uttrycks i termer av jämlikhet både på individ- och systemnivå: På individnivå har alla elever rätt att omfattas av principen lika möjligheter till utbildning. När en elev har särskilda behov måste samhället anordna stöd för att åtminstone på resursnivå garantera jämlikhet. På systemnivå har alla kommuner och skolor skyldighet att erbjuda en likvärdig utbildning oavsett var den anordnas i landet. ... Moderaterna betonar hellre en annan aspekt av likvärdighetsbegreppet, 'lika tillgång', vilket enligt ett moderat synsätt förutsätter att kommunala och fristående skolor i alla avseenden likställs. För moderaternas vidkommande anknyter man till den tanketradition som bortser ifrån att ta hänsyn till utfall, vilket man inte gör i samma utsträckning inom socialdemokratien. På den punkten finns fortfarande en skillnad mellan moderat och socialdemokratisk syn på valfrihet inom skolpolitiken. Från moderat håll betonar man 'värdet av allas möjligheter till optimal utveckling' vilket redan på begreppsnivå förutsätter olikheter, variationer och skillnader mellan olika elever. Därmed står likvärdighetsprincipen inom en moderat konception inte alls i motsatsställning till valfrihet (*Valfrihet och dess effekter på skolområdet*, s 45-46).

I den här konstruktionen av likvärdighet är det centrala att likvärdigheten inte bär någon egen betydelse, utan får sin innebörd när det av olika politiska aktörer används som en del i ett större utbildningspolitiskt 'paket' som präglas av vissa grundläggande politiska ställningstaganden och principer.

### **Delat ansvar för likvärdigheten**

Det fjärde och sista väsentligt drag som jag har identifierat på skolverksarenan är att när ansvaret för utbildningens likvärdighet behandlas framstår det som en delad uppgift mellan parterna stat, kommun och skola/lärare. På den här punkten skiljer sig därmed skolverkets samtal från den rikspolitiska arenans, där ansvaret visserligen anges vara delat men det är stärkta statliga insatser som fokuseras och lyfts fram som viktiga. På skolverksarenan är det snarare kommunen som träder fram som den mest diskuterade parten, men både stat och lärare tilldelas delar av ansvaret för likvärdigheten. Det finns klara kopplingar mellan diskussionerna om ansvarsfördelning och ett likvärdighetsbegrepp som står i överensstämmelse med det ovan först beskrivna väsentliga draget (måluppnående och små skillnader). Därmed blir en viktig del av strävan mot likvärdighet att granska måluppnående och göra insatser för att förbättra elevers uppnående av målen.

Lärarnas ansvar för likvärdighet handlar om att välja innehåll i undervisningen och genomföra den på ett sådant sätt att eleverna når målen. Betygssättning är en annan väsentlig del av lärarnas ansvar i likvärdighetsfrågan. Principerna för betygssättning och hur betygskriterierna uttolkas får inte variera mellan skolor och kommuner i en sådan grad att likvärdigheten kan ifrågasättas. För att båda dessa aspekter – innehåll och betygssättning – ska främja utbildningens likvärdighet så måste lärare samtala om mål och måloppfyllelse. Att en sådan dialog och analys lärare emellan kommer till stånd är avgörande för likvärdigheten.

Skolverkets kvalitetsgranskning av betygssättningen år 2000 visar att det fanns betydande brister vad gäller en rättvis och likvärdig betygssättning både i kommunala och fristående grundskolor. Granskningen visade att det har saknats reella förutsättningar för lärare att sätta sig in i och förstå systemet från grunden. Det tar tid och kraft att förstå, tolka och konkretisera det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet (*Skolverkets lägesbedömning 2003*, s 58).

I ett öppet system där inga entydiga svar går att få, där lärares tolkning av mål och måloppfyllelse är avgörande blir samtalet, dialogen, analyser och diskussionen om skolans frågor och villkor av avgörande betydelse också för likvärdigheten (*Att organisera kunskap*, s 88–89).

Skolor ska kvalitetsredovisa, och det ska också kommunen. Just kommunens kvalitetsredovisning är föremål för omfattande kommentarer och överväganden i texterna, och den lyfts fram som det mest centrala i kommuners ansvar för likvärdighet. Om en kommun brister i sitt kvalitetsarbete, till exempel genom att inte upprätta fungerande system för utvärdering och förbättringsinsatser, så tar den inte sitt ansvar för likvärdigheten.

Långt driven decentralisering kräver därför uppföljning, utvärdering och tillsyn på kommunal nivå om utbildningssystemets nationella mål och likvärdighet ska kunna upprätthållas. Planmässig utvärdering, tillsyn och kvalitetsredovisning av skolverksamheten, d.v.s. fungerande system för gransknings- och förbättringsarbete, är därför ett starkt statligt krav på den enskilda kommunen (*Att granska och förbättra kvalitet*, s 80).

Kommunerna ska styra, följa upp och utvärdera verksamheten så att den uppnår nationella mål och bedrivs i enlighet med de krav som riksdag och regering ställer; krav som finns för att upprätthålla en nationellt likvärdig skola (*Att granska och förbättra kvalitet*, s 99).

En annan del av kommunens ansvar för likvärdighet är att ge skolor och lärare de förutsättningar som de behöver för att kunna genomföra utbildningen så att eleverna når målen, till exempel lokaler, personal, material

och tid för de samtal som lärare behöver föra för att fullgöra sitt ansvar för likvärdighet.

Statens ansvar för likvärdighet innebär att formulera dels de återstående centrala lagar och regler som ska gälla nationellt, dels målen för skolans verksamhet. Staten har också ett utvärderingsansvar, och detta riktas främst mot huvudmännen. Tillsynen fokuserar således hur huvudmännen fullgör sitt uppdrag att organisera och utvärdera sin egen verksamhet. Dessutom tillhandahåller staten nationella prov för att stärka likvärdigheten.

De regler som finns kvar syftar till att främja den nationella likvärdigheten och att hävda den enskilda elevens rättigheter och integritet (*Att granska och förbättra kvalitet*, s 79).

I syfte att stödja lärares bedömning av elevers kunskapsutveckling och stärka likvärdigheten tillhandahåller Skolverket nationella prov och diagnosmaterial. ... Proven ska stödja lärarna i deras bedömning och betygssättning och därmed bidra till att öka likvärdigheten i betygssättningen i hela landet (*Att granska och förbättra kvalitet*, s 58).

På skolverksarenan är det således möjligt att urskilja vad de olika parternas respektive ansvar för en likvärdig utbildning kan tänkas vara. Lärarnas ansvar är att göra överväganden och uttorkningar av mål, att föra samtal om detta med andra lärare och att delta i skolans kvalitetsredovisning. Kommunernas ansvar för likvärdighet består i att ge skolor och lärare förutsättningar för att genomföra en undervisning där eleverna når målen. Det handlar om att ge resurser i olika former och att organisera och administrera utbildningen. Kommunen har också ansvar för uppföljning, utvärdering och upprättande av kvalitetsredovisning. Staten ansvarar för att stifta lagar och ställa upp nationellt giltiga regler för skolan, samt att formulera de mål som ska utgöra den viktigaste styrningen av innehållet i skolan. Staten ska också granska och utöva tillsyn över kommunernas (huvudmännens) utbildning.

Likvärdighet konstrueras som ett gemensamt ansvar för systemets parter, och för att nå likvärdighet måste alla parter i utbildningssystemet handla. Likvärdigheten bygger på att de respektive parterna sköter sina ansvarsområden, annars drabbas likvärdigheten negativt.

## **Jämförande och sammanfattande kommentar**

Skolverksarenans samtal om likvärdig utbildning inrymmer olika konstruktioner av likvärdighet. Det som framförallt skiljer sig ifrån den rikspolitiska arenans samtal är de mer komplexa förståelser av likvärdighet som utgår ifrån att begreppet får sin betydelse genom att ingå i ett spänningsfält mel-

lan olika eftersträvansvärda storheter eller politiska ståndpunkter. Samtidigt visar också Skolverkets texter upp samma dominansförhållande i samtalet om likvärdighet som i rikspolitiken; likvärdighet som alla elevers uppnående av målen.

En intressant jämförelse som kan göras mellan likvärdighet som måluppnående och likvärdighet som en av skolväsendets principer, är hur variation och olikhet diskuteras. När likvärdighet betyder att alla ska nå målen, så framställs olikhet och variation inte med oro och farhågor om att likvärdigheten ska äventyras. De 'små skillnader' som efterlyses gäller resultaten, skillnader i utbildningens innehåll är inget problem så länge skillnaderna i resultat, det vill säga måluppnående, är små. När likvärdighet utgör en princip som ska vägas emot andra principer såsom mångfald och valfrihet, ställs däremot frågor om hur mycket olikhet likvärdigheten tål. Den olikhet som här avses tolkar jag som utbildningens innehåll, och en farhåga kan då vara att de olikheter i utbildning som skapas genom skolval eller profilval kan utgöra en grund för försämrade likvärdighet, både genom att elevers utbildning innehållsmässigt blir alltför olika och genom till exempel segregationstendenser.

I skolverkets samtal träder fler parter fram som deltagare i, och ansvariga för, strävan mot likvärdig utbildning. I rikspolitiken är både kommunen och de professionella i princip osynliggjorda när det gäller vilket ansvar de har för att likvärdighet ska uppnås och bibehållas, likvärdighet tonar där fram huvudsakligen som ett statligt ansvar. På skolverksarenan är det snarare omvänt, statens ansvar nämns i förbigående, medan kommunens ansvar genom kvalitetsredovisningen är väl behandlad. Även lärares uppdrag för likvärdighet diskuteras, dock inte i samma omfattning som kommunens.

Jag vill hävda att kommunens partskap i utbildningspolitiken tar form på olika sätt utifrån de skilda likvärdighetskonstruktionerna som jag uppmärksammat på skolverksarenan. Om likvärdighet innebär allas uppnående av målen, så definieras kommunens partskap inom den överordnade måluppnåenderamen. Kommunens handlingsutrymme och uppgifter inordnas då i en nationell strävan emot likvärdighet, vilket för kommunen innebär att de lokala anpassningar och prioriteringar som kommunen beslutar om motiveras med högre grad av måluppnående. Om likvärdighet istället konstrueras som politiskt omtvistat, och dess innebörd kan variera med politisk inriktning, så bär partskapet med sig ett politiskt handlingsutrymme för kommunen att motivera sina prioriteringar och beslut med likvärdighetssträvanden som ligger i linje med vissa politiska värderingar.

## Kommunen som part i utbildningspolitiken

Avslutningsvis i kapitlet ska jag nu utifrån de samlade intryck som mina analyser av Skolverkets samtal gett, liksom jag gjorde för den rikspolitiska arenan, forma kommunbilder. Avsikten är att foga samman framställningarna av kommunen och likvärdigheten till kondenserade bilder av hur kommunen framträder som en part i utbildningspolitiken i relation till förståelser av likvärdighet. De bilder som jag skrev fram utifrån den rikspolitiska arenans samtal är utgångspunkten, och i det följande diskuterar jag om bilderna från riksarenan kvarstår, och i så fall om de ska förändras på något sätt utifrån skolverksarenans samtal, samt om någon ytterligare bild ska formuleras.

Jag vill inledningsvis återknyta till de tre kommunbilder som jag formade utifrån den rikspolitiska arenans samtal:

*Kommunbild 1* dominerar den rikspolitiska arenans samtal om kommunen. Kommunen betecknas som övergripande ansvarig för skolans verksamhet, och uppdraget är att organisera, finansiera och administrera utbildningen. Men kommunen intar i *kommunbild 1* en relativt undanskymd plats, istället framträder staten och de professionella som huvudaktörer i skolpolitiken och utbildningens genomförande. En starkare stat med förstärkta insatser på flera områden är väsentligt för ökad likvärdighet. Det område där kommunen är en aktiv part är kvalitetsgranskning och upprättande av kvalitetsredovisningar, vilket också utgör kommunens ansvar för likvärdigheten.

*Kommunbild 2* är en alternativ kommunbild som vill begränsa det kommunala uppdraget och ansvaret för skolan. Kommunen ska till exempel inte sköta eller påverka finansiering av och innehåll i undervisningen. Kommunen är en icke-part i utbildningspolitiken.

*Kommunbild 3* utgör också en alternativ bild, där kommunen framträder som mer agerande och som deltagare i den politiska styrningen av skolan. I arbetet med att organisera, finansiera och administrera skolverksamheten tolkar kommunalpolitikerna hur de nationella målen ska omsättas för de specifika förutsättningarna som råder i kommunen. Kvalitetsgranskning är ett centralt kommunalt uppdrag.

I vilken utsträckning finns de tre kommunbilderna från rikspolitiken även på skolverksarenan? I Skolverkets samtal har jag urskiljt tre kvalitativt skilda sätt att konstruera kommunen, och frågan är alltså hur dessa förhåller sig till de redan beskrivna kommunbilderna. I figur 2 visar jag översiktligt hur de väsentliga dragen och konstruktionerna av kommunen och av likvärdigheten på skolverksarenan har förts samman till två kommunbilder – bilderna 1 och 4.

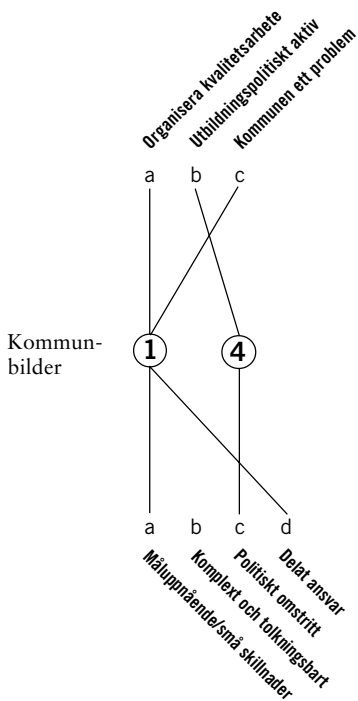


FIGUR 2

Figuren visar de väsentliga dragen i samtalet på Skolverksarenan och hur dessa relaterats till de olika kommunbilderna.

## Samtalet om styrning av skolan och om kommunen

Väsentliga drag



Väsentliga drag

## Samtalet om likvärdig utbildning

De väsentliga dragens fullständiga namn:

### Om kommunen:

- Organisera kvalitetsarbete
- Utbildningspolitiskt aktiv kommun
- Kommunen ett problem i ett flerdimensionellt gränsland

### Om likvärdighet:

- Måluppnående och små skillnader
- Ett komplext och tolkningsbart begrepp
- Ett politiskt omstritt och performativt begrepp
- Delat ansvar för likvärdigheten

Den i rikspolitiken dominerande bild 1 återkommer således också på skolverksarenan, och dessutom formuleras en ny bild. Kommunbild 2 finns inte på denna arena. Kommunbild 3, som tar form på den rikspolitiska arenan som avvikande genom att den konstruerar en aktiv kommun, faller i skolverksarenans samtal isär i två riktningar. Det som var specifikt på den rikspolitiska arenan – aktiviteten – blir allmänt på skolverksarenan. Kommunen är på skolverksarenan både en närvarande och aktiv part, och handlingarnas olika art kan här skiljas ut och föras till de två kommunbilderna 1 och 4.

De väsentliga dragen på skolverksarenan har en större komplexitet och spridning än dragen på den rikspolitiska arenan. Det är förklaringen till att varje drag bara relateras till en kommunbild, till skillnad från rikspolitiken där ett drag kunde vara inslag i alla tre bilderna.

Det är två olika likvärdighetskonstruktioner som framträder på skolverksarenan, dels likvärdighet med den tidigare diskuterade måluppnående betydelsen, och dels en innebörd där likvärdighet är ett politiskt omstritt och performativt begrepp. Det väsentliga draget (b) *Ett komplext och tolkningsbart begrepp* utgör ett inslag i arenans samtal om likvärdighet, men kan inte på något givet sätt relateras till någon av de två kommunbilderna 1 eller 4. Det finns spår av draget i båda kommunbilderna, men så undanskynt att det inte kan säga underbygga någon kommunbild.

## **Kommunbild 1**

Min bedömning är att kommunbild 1 kan formuleras som en huvudsaklig bild även på skolverksarenan, trots att kommunbild 1 på den rikspolitiska arenan karaktäriseras av att kommunen osynliggörs. Skolverkets version av kommunbild 1 faller in som hand i handske. Skolverket fyller den tystnad om kommunen som finns på det rikspolitiska planet, och synliggör kommunen som en part i systemet. De övriga karaktäristika i den tidigare bild 1 – en starkt statlig styrning, mer inflytande till de professionella, kommunens uppdrag som förändrat från proaktivt till reaktivt – överensstämmer med den dominerande kommunkonstruktionen på skolverksarenan, som jag således för till kommunbild 1.

Kommunen tonar efter skolverksarenans komplettering fram i denna bild som en aktiv part i utbildningssystemet – tillsammans med staten och de professionella ansvarar kommunen för att utbildningen är bra och likvärdig. En likvärdig utbildning innebär en utbildning där alla elever ges möjlighet att uppnå målen. Kommunens del i ansvaret utgörs framförallt av att upprätta system och strukturer för skolans organisation och administration, dessa inslag är en del i det helt centrala kvalitetsarbetet. Härefter ingår också att föra dialog med såväl lärare och rektorer som med statliga myn-

digheter, allt i en strävan att skapa helhetssyn på utbildningsfrågorna, och genom det en utbildning där eleverna når målen.

Den politiska styrning som de lokala skolpolitikerna utövar syftar till att kommunens skolväsende ska hålla en god kvalitet i meningen högt måluppnående, och den är huvudsakligen inriktad mot att upprätta en väl fungerande organisation och system för granskning.

#### **Kommunbild 4**

Kommunbild 4 är en ny kommunbild som inte kunde formuleras utifrån den rikspolitiska arenans samtal. I denna bild lyfts kommunen fram som en politiskt aktiv part i meningen att de inriktningar som lokalpolitiker uttalar för skolan, de principer för finansiering och organisering som beslutas, har sina grunder i specifika politiska ställningstaganden som i sin tur kan stå i konflikt till andra politiska värdeprinciper. Det nationella kravet på att utbildningen ska vara likvärdig fylls av kommunen med en betydelse som ligger i linje med de politiska principer som kommunens majoritet står för.

Det innebär att kommuner väljer olika vägar för hur skolan ska ta form och vilka värden och principer som ska ligga till grund för de kommunalpolitiska besluten om skolan. Kommuners strävanden för att uppnå likvärdighet kommer att ta sig olika uttryck i den konkreta utformningen av politiken och styrningen. Kommuners politiska majoritet blir därmed en faktor för den utbildning som elever och föräldrar möter i kommunen, då den politiska styrningen kommer att präglas av medvetna satsningar på att få skolan att utvecklas i den riktning som majoriteten förespråkar.

#### **Dominansförhållanden**

Också på skolverkarenan utgör kommunbild 1 den dominerande konstruktionen av kommunen som part i utbildningspolitiken. Bilden förändras till vissa viktiga delar i skolverksarenans samtal, men jag vill upprepa att de centrala inslag som formade kommunbild 1 på den rikspolitiska arenan med det inte har fått en minskad betydelse.

Kommunbild 4 kommer till uttryck i en enda text. Det är därmed ett alternativt partskap som tar form, men ett partskap av mindre betydelse.



## Den kommunalpolitiska arenan

Den sista arenan för utbildningspolitiska samtal som studeras i avhandlingen är kommunalpolitiken. Hur framställer kommunalpolitikerna själva kommunen som en part i utbildningspolitiken? Och hur träder kommunens roll fram i kommunala policytexter på skolområdet? Det kommunalpolitiska material som analyserats är en kombination av intervjuer med kommunala skolpolitiker och de kommunala dokument på skolområdet som finns tillgängliga, framförallt skolplan och kvalitetsredovisning. I kapitel 5 har jag redovisat hur valet av kommuner gjorts och resonerat kring de olika beslut som varit aktuella i samband med intervjuernas genomförande på ett mer utförligt sätt, så här görs endast en kort sammanfattning.

Jag har besökt fyra kommuner och där intervjuat företrädare för de politiska partier som finns representerade i den kommunala nämnd som handhar utbildningsfrågor (grundskolan). Den skolplan som var aktuell i de olika kommunerna vid intervjutillfället (våren 2002), samt kvalitetsredovisningar för åren 2001 och 2002 har samlats in. I en kommun fanns det utöver dessa dokument andra tryckta texter av policykaraktär som har tagits med som underlag för analysen. Två av de fyra kommunerna är socialdemokratiskt styrda, och två är borgerligt styrda, varav en av varje är storstadskommun och en av varje är landsbygdskommun. Återigen – urvalet har gjorts för att olika föreställningar om kommunen som en part i utbildningspolitiken ska kunna framträda. Politiska styrningsförhållanden och kommunens demografiska karaktär kan vara betydelsefulla faktorer för hur kommunens roll i utbildningspolitiken tar form, och kommunerna har valts utifrån detta argument.

En mängd intressanta jämförelser kan göras mellan kommunerna och hur de griper sig an uppgiften att vara huvudman för skolan. I den här avhandlingen är dock inte det primära att studera skillnader mellan kommuners sätt att ordna sin skola, utan det som fokuseras är ju hur kommunen framträder som en part i utbildningspolitiken. Därför betraktar jag alla intervjuer och dokument som en helhet, som sammantaget utgör det skolpolitiska samtalet om styrning, kommunens roll och likvärdighet på den kommunalpolitiska arenan. Kommunerna behandlas därmed inte i första hand som enskilda studieobjekt. Det är dock också en strävan i avhand-

lingen att lyfta fram och tydliggöra olika röster om kommunens partskap, och av den anledningen blir kommuners olikheter och olika sätt att hantera sitt huvudmannaskap i en del fall relevanta för hur kommunen konstrueras som en part i utbildningspolitiken. På så sätt kommer kommunerna i viss utsträckning också att utgöra enskilda enheter i framställningen, och olika karaktäristika (till exempel kommuntyp, styrningsförhållande) uppmärksammas som väsentliga för hur kommunens roll tar form.

Liksom i de tidigare kapitlen använder jag citat från textunderlaget för att belägga mina tolkningar. Jag bedömer att det är av intresse för läsaren att veta från vilken typ av kommun en intervjuad politiker kommer, och vilket politiskt parti denne/-a representerar. Jag använder ett förkortnings-system enligt följande när källhänvisning görs:

L – landsbygdskommun

S – storstadskommun

s – socialdemokratiskt styre

b – borgerligt styre

Efter kombinationen av kommuntyp och styrningsförhållande följer efter bindestreck de gängse bokstavsförkortningarna för de politiska partierna (v, s, mp, c, fp, m, kd). I en kommun finns ett lokalt parti som har ortens namn i partinamnet. För att inte röja orten kallar jag partiet för 'lokalpartiet' – förkortat lp. Förkortningar kan således se ut så här:

Ls-fp (landsbygdskommun, socialdemokratiskt styrd, folkpartiets representant), Sb-s (storstadskommun, borgerligt styrd, socialdemokraternas representant), osv.

De intervjuade politikerna är lovade anonymitet. Övriga politiker i samma nämnd kommer dock i de fall de känner till vilka som intervjuats att kunna urskilja enskilda personer genom ovan angivna system. I de flesta fall är detta inte något problem, eftersom de uttalanden jag återger kan betraktas som för de övriga politikerna kända ståndpunkter av partipolitisk karaktär, eller yttranden som inte kan bli negativa för den intervjuade. I enstaka fall har dock politiker uttalat något som jag anser är relevant att ha med för att belysa avhandlingens fråga, men som skulle kunna vara besvärande för politikern om det gick att koppla till honom/henne. I dessa få fall måste individskyddskravet gå före, och för att ändå kunna ha uttalandet med så anger jag inte källan. Vid några enstaka citat kommer det alltså inte att finnas någon angivelse av parti eller kommuntyp.

I kapitlets första avsnitt redogör jag för de väsentliga drag som jag har identifierat i samtalet om styrning och kommunens roll, och hur dessa drag leder mot olika konstruktioner av kommunen som en part i utbildningspolitiken. I det andra avsnittet behandlar jag likvärdighetsbegreppet i

kommunarenans samtal, och i kapitlets avslutande avsnitt formar jag kommunbilder utifrån analysen av den kommunalpolitiska arenan.

## **Väsentliga drag i samtalet om styrning av skolan och kommunen**

Innan jag går in på de väsentliga dragen på den kommunalpolitiska arenan vill jag återknyta till de väsentliga drag som identifierades i rikspolitiken och på skolverksarenan. I rikspolitikens samtal framhölls (a) att staten behöver stärka sin position, (b) ett ökat utrymme för de professionella, (c) en omkonstruktion av kommunens uppgifter från proaktiva till reaktiva, och (d) en aktiv politisk styrning. Den tystnad som omgav kommunen i samtalet om skolans styrning på den rikspolitiska arenan kunde fyllas genom det första väsentliga draget i skolverksarenans samtal (a) där kommunen trädde fram som en aktiv part med en viktig uppgift i utbildningssystemet – att organisera kvalitetsarbete. De två andra dragen i Skolverkets samtal var (b) en syn på kommunen som en utbildningspolitiskt aktiv part som styr sin skola utifrån politiska ställningstaganden, och (c) att kommunens roll framträder som problematisk och av liten omfattning/odefinierad gentemot ett framhållande av den nationella nivåns och skolans professionella som primära aktörer på utbildningsområdet.

De båda hittills analyserade arenorna uppvisar således några gemensamma inslag, som framlyftande av de professionellas utrymme i systemet, en förstärkt statlig roll och beskrivningar av kommunens uppgift som främst definierad utifrån kvalitetsarbete. Men det finns också skillnader i hur man talar om kommunen på arenorna, den utbildningspolitiskt aktiva kommunen som träder fram på skolverksarenan återfinns inte i det rikspolitiska samtalet. Nu återstår att ta del av den kommunalpolitiska arenans samtal om styrning av skolan och om kommunen.

På den kommunalpolitiska arenan har jag identifierat sex väsentliga drag som ska utvecklas nedan. Dessa är: *Ett övergripande ansvar – att 'se till'*, *Kommunens mellanställning*, *Kontakt med verksamhet och brukare*, *Ett starkare statligt ansvar*, *Samverkanspolitik* och *Block- och partipolitik*. Några av dragen är tydligt närvarande i varje kommun – med vissa variationer i styrka, medan andra drag präglar en eller ett par kommuner, eller endast några enstaka politiker.

### **Ett övergripande ansvar – att 'se till'**

Det första väsentliga draget lyfter fram kommunen som ytterst ansvarig för utbildningen. Det ansvaret omfattar att utbildningen ska 'fungera' i betydelsen att det uppdrag som kommunen fått ska fullgöras så att utbildningen kan sägas vara 'bra'. Sedan finns det förstas något olika uppfattningar

hos politikerna om vad som är signifikant för en bra utbildning, men det väsentliga är att kommunen – inte skolenheter, lärare eller rektor – uppbär det slutliga ansvaret för skolans kvalitet. En formulering som återkommer hos många politiker (ungefär hälften) är att den kommunalpolitiska nivån ska 'se till' så att utbildningen är bra. Detta är en betecknande formulering för det här väsentliga draget och den konstruktion av kommunen som det leder emot. Vad det innebär att 'se till' något är en smula vagt och ospecificerat, men den som ska se till är ändå ansvarig för att det blir som man tänkt.

Kommunens uppgift och ansvar är ju det här övergripande, att se till så att vi får en verksamhet som fungerar (Ss-m).

Det innebär att vi har ett myndighetsansvar att se till att utbildningen äger rum. // Ja... vad ska man säga... vi har ett övergripande huvudansvar för att alla barn och ungdomar som tar del av utbildningen får den utbildning de är berättigade till, och att det sker på bästa möjliga sätt (Sb-fp).<sup>19</sup>

Sen... jo, men sen måste kommunen också se till att undervisningen blir så bra som möjligt, och att människor inte far illa. Utan att man ska kunna uppleva trygghet i sin skolmiljö. Där har ju kommunen ett ansvar. Sen delegerar man ju det där ansvaret till barn- och utbildningsförvaltningen och till rektorer och lärare, men ytterst så är det ju ett kommunalt ansvar att se till att alla elever ska få så bra skolundervisning som möjligt och att kunna gå ur skolan och kunna plugga vidare sen. Utifrån sina egna förutsättningar (Ls-fp).

Vad gör då politikerna för att 'se till', vad innebär det mer konkret? När de intervjuade ombes att utveckla vad som menas med att 'se till' framträder två områden; först att *ge förutsättningar* för utbildningens genomförande.

Vi måste se till så att skolorna har resurser och möjligheter att hålla en mycket hög kvalitet. Så att man gör det möjligt för alla elever att kunna studera i förhållande till sina egna förutsättningar (Ls-m).

[Kommunen ska] se till att alla skolor får de resurser som behövs för att ingen ska gå ut med ett IG, utan alla ska kunna följa den (Sb-s).

Politiker: För vi är ansvariga för att ge dem [eleverna] en skolgång och ett livslångt lärande. En bra utbildning så att de står sig i livet.

Intervjuare: På vilket sätt kan man genom den politiska styrningen i kommunen främja det?

---

<sup>19</sup> För att visa tvekan eller paus använder jag tre punkter i meningen: ... När meningar (som inte är meningsbärande för sammanhanget) plockats bort från den ursprungliga utsagan för att göra texten mer sammanhängande och lättläst betecknas detta med två streck: //.



P: Resurstilldelningen så klart. Men pengar är inte allt. Det handlar också om en god arbetsmiljö för pedagoger och för annan personal. // Så vi måste skapa – ge rätt verktyg, instrument för att de ska kunna skapa och organisera sig som passar just den skolan. Och då måste vi ge skolorna möjligheten.

I: Men att ge möjlighet, vad betyder det?

P: Nej, men det handlar ju om att ha en öppen attityd för nya organisationsformer ... så att bara de i slutändan klarar av ... om de hittar andra sätt att nå målen i läroplanen, så ska de få jobba på det sättet (Ss-s).

De förutsättningar som kommunen ska ge skolorna är i hög grad kopplade till resurser och ekonomi. En stor del av politikerna anser att fördelningen av resurser är en mycket viktig uppgift för politikerna i kommunen, vissa politiker menar att pengar är det främsta och enda riktigt verkningfulla styrmedel som kommunalpolitikerna har att tillgå. De ekonomiska förutsättningarna ska vara tillräckliga för att skolorna ska kunna ordna en undervisning och miljö (lärarpersonal, undervisningsmaterial, skollokaler, osv) som gör att eleverna kan nå de mål som ställs upp i nationella styrdokument. De ekonomiska resurserna är således framför allt kopplade till fullgörandet av det nationella uppdraget som kommunerna fått av staten i egenkap av huvudman för skolan.

Att ge skolorna förutsättningar betyder dock inte bara pengar, som citatet ovan visar, utan politikerna menar också att en viktigt förutsättning för utbildningens genomförande är att skolorna ges en hög grad av frihet att organisera undervisningen i den egna skolan på basis av professionella bedömningar av vad som är det bästa sättet. Det ska därför inte finnas kommuncentralt utformade instruktioner om hur skolan ska ordnas, det är nästan alla politiker noggranna med att påpeka.

Det övergripande ansvaret att 'se till' innefattar utöver att politikerna ska ge förutsättningar ytterligare ett huvudsakligt område; *uppföljning och utvärdering*. I alla fyra kommunernas skolplaner skrivs utvärderingsuppgiften tydligt fram som ett kommunalt ansvar, och de flesta politiker nämner uppföljning och utvärdering som ett kommunalt ansvarsområde.

Jä, kommunens uppgift är att övervaka verkställigheten. Att fördela ekonomiska resurser till verksamheten, till att övervaka att det görs en ... arbetsplan på det lokala planet. Och att se till att man får avrapportering från alla verksamheter. Och att man löpande... framförallt alltså... den där uppföljningen är av yttersta vikt, att man löpande följer upp, och även detaljer, utan att detaljstyra (Ss-fp).

Men det handlar ju för oss som kommunalpolitiker också om att följa upp och utvärdera. Att det bedrivs skolutveckling, att ... skolorna tar till sig läroplanen och det sättet att arbeta, och att ... se till

så att resurserna fördelas på ett sånt sätt så att alla elever har en likvärdig chans i skolan. Att alla elever får rätt stöd Sb-v).

P: Men däremot ska vi titta på vad som blev resultatet. Utvärdering och sånt, det är viktigt.

I: Är det ett politiskt ansvarsområde, tycker du?

P: Utvärdering, ja. Ja, vi beställer ju en produkt, om man nu ska använda det uttrycket – jag tycker inte om det – kunderna då är eleverna. Vi beställer ju att de ska få undervisning, och då måste vi ju kolla upp om de fått den undervisningen. Vad har de för resultat, kvalitetsundersökningar, betyg... Och proven, nationella proven, sånt följer vi upp. Det tycker jag är vår huvudsakliga upp... en stor uppgift. Jag vill inte säga huvudsakliga uppgift, men en stor uppgift i alla fall, uppföljning. Med det nya systemet (Lb-fp).

Kvalitetsredovisningarna är en central del av kommunernas utvärderingsarbete. 2001 ändrades lydelsen i förordningen om kvalitetsredovisning så att det inte som tidigare är skolplanens mål som ska utvärderas, utan de nationella målen. Denna förändring är mycket synlig i de kvalitetsredovisningar som jag analyserat genom en förskjutning i vad som behandlas i redovisningen. I tre av de fyra kommunerna är kvalitetsredovisningen för 2001 gjord utifrån den gamla lydelsen och utvärderar därmed skolplanens mål. En läsning av skolplanen och kvalitetsredovisningen ger där en bild av kommunernas specifika prioriteringar och vad som lyfts fram som väsentligt i de olika kommunerna. Kommunen träder därmed tydligt fram som en part, genom att stå i centrum såväl i skolplan som kvalitetsredovisning. I 2002 års kvalitetsredovisningar har en påtaglig förändring mot läroplanen skett, visserligen bakas några skolplanemål in i texten och därmed blir vissa kommunspecifika aspekter synliga, men i avsevärt mindre grad än året innan. Det finns således en markant skillnad i hur närvarande kommunen är som part mellan de två årens redovisningar. När det gäller den delen av 'se till' som avser utvärdering, så bekräftar kvalitetsredovisningarna alltså det i minskad utsträckning är egna kommunala prioriteringar som uppmärksammas i det utvärderingsarbete som sker i kommunerna. Skolplanen får en minskad betydelse när den inte längre är tillräckligt viktig för att utvärderas, och utvecklingen ligger i linje med förslaget om att avskaffa kravet på kommunal skolplan. Denna förskjutning är en viktig del i draget.

Det väsentliga drag som jag har identifierat i samtalet som ett övergripande ansvar, ofta formulerat i termer av att kommunens politiker ska 'se till' att det blir bra, kan i huvudsak således beskrivas som att kommunen ska ge skolorna förutsättningar för att bedriva verksamheten, i form av resurser och frihet, samt att kommunen ska följa upp och utvärdera verksamheterna, numera utifrån nationella mål. Den konstruktion av kommunen som en part i utbildningspolitiken som detta leder emot är en kom-

mun som agerar utifrån en ambition om att fullgöra huvudmannauppgifterna, att anordna en skola där eleverna uppnår de nationellt satta målen. Det är alltså det statliga uppdraget som ligger till grund för kommunens partskap, inte egna visioner och prioriteringar.

### **Kommunens mellanställning**

Nästa väsentliga drag som jag identifierat i samtalet på den kommunalpolitiska arenan handlar om kommunens position som en instans befinnande sig mellan rikspolitiska beslut av lag- och förordningskaraktär och en professionell yrkeskår som utifrån sitt pedagogiska kunnande äger rätt att själva utforma undervisningen.

*Samtliga* intervjuade politiker diskuterar mellanställningen, och ungefär hälften uttrycker att det är ett problem och dilemma för dem att hitta en roll som varken trampar över åt det ena eller det andra hållet, och som samtidigt känns meningsfull ur ett kommunalt självstyrelseperspektiv. Den andra hälften av politikerna uppfattar inte positionen mitt emellan som problematisk, utan som en given uppdelning av uppgifter och befogenheter.

När det gäller kommunens förhållande till riksnivån och den statliga styrningen av skolan utgår samtalets deltagare nästan uteslutande ifrån de statliga styrdokumenterna. Den statliga styrningen genom skollag, läroplaner och kursplaner framställs som mycket viktig och helt nödvändig. Flera av politikerna hänvisar till likvärdighetskravet när de talar om styrdokumentens funktion. För kommunen utgör styrdokumenterna en beskrivning av vad skolan måste uppnå, och därmed anger de också gränsen för kommunens frihet.

Regeringen då sätter upp de nationella målen och riktlinjerna, och läroplaner och kursplaner. Och regeringen ... eller regeringen, staten... fastställer också de kunskapsmålen som gäller framförallt då för grundskolan och även gymnasieskolan. Där finns det... förutom kunskapsmål så finns det ju andra mål för skolan också, med detta menar jag då sociala målen och mål om att fostra unga till hyfsade medborgare. Det är ju också en målsättning. Sen är det ju kommunen som svarar för genomförandet utav detta (Ss-fp).

Det är ju de statliga målen som sätter gränserna. Vi kan ju inte ändra på läroplanen, och liknande, kursplaner. Utan dem måste vi ju leva upp till. Vill man ändra på det så måste man gå en annan väg än att vända sig till kommunalpolitiker (Ls-s).

De nationella styrdokumenterna är därmed helt centrala för förhållandet mellan riksnivå och kommunnivå. Men kommunpolitikerna vill också sätta en lokal prägel på skolväsendet genom att uttrycka målsättningar på områden som de särskilt vill uppmärksamma, exempelvis miljö-ekologi, eller

ange vissa inriktningar som de tror befrämjar måluppnående, till exempel rikta extrainsatser mot yngre åldrar och satsa på språkutveckling, eller en viss politisk prägel, exempelvis valfrihetssatsningar. Flera politiker poängterar dock att de egna målsättningarna varken får ersätta eller nedgradera de nationella målen och samtliga skolplaner lyfter fram de nationella styrdokumentens plats i systemet:

Och många [kommuner] trampar ju in i områden som redan styrs från skollagen och... de andra föreskrifterna som redan finns ifrån staten, och sätter mål som är liknande. Och egentligen är det ju inte det, utan vi måste ju kunna ha en inriktning på ... vad vi vill med skolan. // Skolplanen ska ju inte innehålla det som skollagen och läroplanen redan har fixat (Lb-s).

Förskole- och skolplanen ersätter inte på något sätt gällande läroplaner eller andra bestämmelser för förskola och skola. Tvärtom utgår den ifrån de nationella målen, både strävansmål och mål att uppnå. De kunskapsmål och den värdegrund som finns beskrivna i läroplanerna gäller alltså och skall konkretiseras i det dagliga arbetet. // För Barnomsorgs- och utbildningsnämnden är det viktigt att förskole- och skolplanen är utformad på ett sådant sätt, att den inte blir ett filter mellan läroplanerna och förskolorna/skolorna (Skolplan Sb).

Även om kommunpolitikerna både anser att de har möjlighet att formulera egna målsättningar, och värnar om den möjligheten, så är det tydligt att kommunerna underordnar sig den rikspolitiska styrningen via skollag, läroplaner och kursplaner. En riksgemensam innehållsstyrning genom målen i läroplaner och kursplaner är av stor betydelse för likvärdigheten menar politikerna.

Däremot ogillas den statliga styrning som åter har börjat användas genom olika riktade statsbidrag när det gäller kommunernas finansiella ansvar för skolan. Ingen av de politiker som behandlar detta är positivt inställd, här verkar de anse att det är staten som har trampat över en gräns och satt den kommunala självstyrelsen på undantag. Politikerna menar att de i besparingstider har tagit svåra beslut om hur kommunen ska prioritera mellan de behov som finns, och kommuners prioriteringar har sett olika ut. När nu pengar kommer som till exempel bara får användas till personalförstärkningar i förskola och skola kan det blir absurt, anser politikerna. Kommuner som inte drog ned så mycket på personal utan sparade på annat, exempelvis underhåll av lokaler och utemiljöer, kan nu inte använda resursförstärkningarna till att åtgärda sina specifika behov.

Den negativa inställningen till statlig ekonomisk styrning skiljer sig således skarpt mot den följsamma attityden till innehållsstyrningen via styrdokumenten. Denna skillnad menar jag säger en del om hur kommunen

konstrueras gentemot den statliga nivån – kommunpolitikerna skiljer på innehållsstyrning genom målformulering och styrning genom att ge förutsättningar för undervisningens genomförande. På det förstnämnda området konstruerar inte kommunen sig själv som en part med inflytande, och de egna målen utgör lokala komplement till läroplanerna eller ses som delmål på vägen mot de nationella målen. Om skolorna inte uppfyller de kommunalt satta målen betraktas det inte med samma allvar ifrån politikernas sida som om de misslyckas med att uppnå de nationella målen. Men när det gäller finansiering av skolans verksamhet, och den styrning som följer med tilldelning av ekonomiska resurser, så hävdar kommunerna sin rätt och uttrycker irritation över att statliga övertramp underminerar en viktig del av den kommunala självstyrelsen. Inflytande över finansiering och den ekonomiska styrningen av skolan konstrueras som ett centralt inslag i kommunens partskap.

En annan gräns som kommunpolitikerna måste iaktta är den mot skolans professionella. Alla politiker är medvetna om att det inte är meningen att de ska fatta beslut om undervisningens innehåll eller genomförande, och att de inte heller ska göra några bedömningar som kräver pedagogiskt kunnande, exempelvis om vilken typ av särskilda insatser som behövs i verksamheten för att möta specifika behov. Ett uttryck som används av många politiker är att de inte ska 'detaljstyra'. Politikerna lyfter tydligt fram rektorer och lärare som kunniga och professionella, och de uttrycker stort förtroende för att de yrkesverksamma förmår genomföra undervisningen på bästa sätt. Gentemot denna för politikerna gemensamma förtroendefulla grundinställning till skolans professionella ska politikerna urskilja och definiera sin egen uppgift i den politiska styrningen av skolan, och på den punkten finns en viss skillnad mellan politikerna i inställningen till den kommunalpolitiska uppgiften. Hälften upplever problem med hur de ska definiera sin roll i förhållande till den professionella sfären, den andra hälften uttrycker inte sådana svårigheter. Här verkar det dessutom föreligga en politisk skillnad; alla representanter för vänsterpartiet, socialdemokraterna och miljöpartiet utom en (s) tycker att gränsen mellan politik och profession utgör ett dilemma och en svårighet, och av de borgerliga partiernas representanter är det bara två (kd, c) som uttrycker ett sådant problem.

De som upplever gränsen som ett dilemma talar om en balansgång mellan tillämpad målstyrning och respekt för de professionella, och en önskan om att kunna påverka skolverksamheten genom att ge en politisk viljeriktning.

Samtidigt så har vi ju försökt att tillämpa målstyrningen på det sättet. Så att man lägger mycket av det professionella ansvaret på de yrkesgrupper som finns i skolan. Man försöker koncentrera sig på de övergripande linjerna, på strategierna och så där. // Man får ju inte delegera ut så mycket så att man tappar greppet över det heller. Man måste ju på något vis kunna ge uttryck för den politiska viljan som finns att utvecklingen ska gå åt något speciellt håll. Å andra sidan om man lägger sig i för mycket så kan man ju tappa helhetsperspektivet också. Och som politiker har man ju inte detaljkunskaper om hur man sköter olika saker ute i skolorna. // Man kan lägga sig i för mycket och man kan lägga sig i för lite (Ls-s).

Och det här är ett problem. Därför att om man blir så här väldigt konkret som jag ibland skulle vilja vara, då går man över den här gränsen och börjar peta i hur man ska göra. Och det vill jag samtidigt inte. Det är ett jättedilemma, känner jag. Som nämndledamot så är det ett problem. För man vill så väl och man vill säga att gör så här och så här så blir det säkert bra. Och samtidigt så gäller det att ha den här stenhårda respekten för personalens egen förmåga och kompetens. Och den tror jag på, det är inte att jag inte tror på den. Men ibland vill man ju nå fortare fram (Ss-v).

Nej, så jag är lite missnöjd med den politiska styrningen här, för vi politiker får nästan aldrig ta debatten, för att då går man in i de professionellas arbetsuppgifter, säger ordföranden. Det ska vi inte diskutera, det har vi proffs som tar hand om. Men när man aldrig kan ta debatten så kommer det aldrig att bli någon ändring heller.

Gränsproblemet mot de professionella kan till och med upplevas av politikererna som hämmande för deras deltagande i nämndens diskussioner, genom en rädsla för att något man yttrar ska vara 'fel' i bemärkelsen passera gränsen för politikernas befogenheter.

Ja, det är ju klart att det är kommunen som har det slutliga ansvaret. Men vad vi då som politiker här kommer in och vad vi kan göra, det är väldigt vagt. Kommer man med ett förslag, då säger andra att 'ja, men vi ska inte styra i detalj'.

Men jag känner att där klampar man in på ett område som inte är riktigt accepterat, att det är inte vi som politiker som ska styra hur verksamheten ska bedrivas, utan vi ska styra ... alltså ... jag vågar knappt föreslå mina idéer eftersom jag känner att då kommer jag att bli anklagad för att vilja politikerstyra skolan. // Alltså jag är lite oklar på det där, och det är som jag sa innan att jag är så ny i politiken, jag är lite osäker på var den här gränsen går.

De politiker som inte talar om gränsen mellan politiker och professionella som problematisk utgår ofta ifrån målstyrningens princip om att vägen till målet är fri, och de hänvisar också till att politiker inte kan ha den kunskap som krävs för att uttala sig om skolans innehåll.

Ja, alltså ... det är inte politikernas uppgift att gå in och styra detaljfrågor. Skolledaren ska ha stor frihet att utforma det dagliga arbetet, utan det är mer ... inriktning och större sjök så att säga. // Alltså att alla skolor ska behandlas likadant oberoende om de är privata eller kommunala. Ska ha samma möjligheter och samma ansvar. // Det ska finnas utrymme för olika inriktningar på olika skolor. Och politikerna ska se till att de möjligheterna finns (Sb-kd).

Så föräldragruppen speciellt har vi haft mycket diskussioner med för att förklara hur vi tänker det här med målstyrning, att det inte är politikerna som ska gå ned i klassummet och tala om att så ska du göra för att det ska funka. För vi är ju ändå fritidspolitiker (Ls-lp).

Och då har vi ju i [kommunen] valt en modell som gör att de kommunala skolorna i [kommunen] fungerar precis som om de vore fristående skolor. Så, fria, självständiga skolor, fastän det är kommunen som äger dem. Vi tror att det har varit framgångsrikt att satsa på ett väldigt starkt lokalt ledarskap, med oerhört stora befogenheter och mycket ansvar. Både för ekonomi och för resultat på olika sätt (Sb-m).

Det identifierade drag i det kommunalpolitiska samtalet som jag här behandlat, pekar på kommunens mellanställning mellan statlig nivå och skolans professionella. Denna mellanställning utgör grunden för hur kommunen konstrueras, genom att kommunen som part i utbildningspolitiken blir kringskuren av nationellt givna styrdokument och andra statliga styrningsformer, och de professionellas befogenheter. Det innebär att kommunen konstrueras i samtalet mer utifrån det som kommunen *inte* ska göra, eftersom det tillhör antingen nationell styrningsnivå eller professionell genomförandenivå, än utifrån det som kommunen *ska* göra. Detta blir speciellt påtagligt när det gäller formulerande av kommunala mål för skolan i den kommunala skolplanen. De kommunala målen får inte ta över de nationella, och de får inte skrivas så att de träder in på pedagogernas område. Här har jag också identifierat en skillnad mellan politikerna, där v-, s- och mp-politikerna upplever gränsen mot professionen som mer problematisk än de borgerliga politikerna.

Utifrån mellanställningen konstruerar kommunalpolitikerna således kommunen som en part som inte ska ha någon framträdande inverkan när det gäller dels målformulering, dels beslut om hur målen ska nås. Politikerna är ganska överens om att dessa befogenheter i de viktigaste avseendena ligger utanför kommunens uppdrag. Den negativa reaktionen på statlig ekonomisk styrning är en intressant kontrast till den välvilliga inställningen till avsaknaden av inflytande över skolverksamhetens innehåll och utförande, och den reaktionen pekar ut ett område där kommunen konstrueras som suverän part på skolans område. Detta kan jämföras med föregående

identifierade drag, där en huvudsaklig kommunal uppgift är att ge förutsättningar för utbildning (bland annat resurser).

### **Kontakt med verksamhet och brukare**

Nästa väsentliga drag i samtalet om politisk styrning och kommunens roll som jag har identifierat är att en viktig politikeruppgift framhålls vara att upprätthålla en tät kommunikation och kontakt speciellt med verksamheten men även med medborgare allmänt. Detta drag återfinns i tre av kommunerna (Ls, Lb, Ss) där alla intervjuade politiker poängterar att kontakten utåt är oerhört central. I den borgerligt styrda storstadskommunen är det endast en politiker som tar upp kontaktfrågan, och då inte med emfas.

Den främsta anledningen till att en tät kontakt med verksamheter och medborgare är angelägen är att politikerna genom direkt kommunikation med verksamheterna, exempelvis genom att besöka skolor, ska få förstahandsinformation från lärare, elever, skolläda om hur det står till i skolan och vad som behövs. Genom att bli ögonvittnen till skolans tillstånd, försöker politikerna med detta överbrygga det kunskapsgap som de upplever genom att de inte är pedagoger och inte själva deltar i den dagliga verksamheten.

Sen har vi ju det här då att vi gör ett slags studiebesök som kontaktpolitiker, och det är väldigt viktigt tror jag. För då får vi ju inhämta både från elever och lärare och från övrig personal från olika skolor vad de egentligen tycker och tänker (Ls-fp).

P: Jag som politiker... min uppgift är att lyssna.

I: På?

P: På lärarna, på eleverna, på rektorn, på invånarna. Jag måste lyssna. Lyssnar jag inte så vet jag inte vad som händer. Då kan jag inte arbeta positivt för att utveckla skolan (Lb-v).

Hur vi följer det hela, det är mera att vi är ute i verksamheten. Vi har ju någonting som heter kontaktpolitiker. Och där är vi ju ute allihopa i stort sett. Och så pratar vi med varandra, och så diskuterar vi. Och har man varit med länge, så får man både mail och telefonsamtal från lärare och från föräldrar, och det är runtom för hela skolan (Lb-s).

Politikerna ska genom att besöka verksamheter och lyssna på medborgare samla in information om skolans tillstånd och synpunkter på hur skolan bör utvecklas. Informationen och synpunkterna ska sedan utgöra underlag för nämndens överväganden och beslut.

Och därför så kommer vi överens om där vad som är viktigt ... alltså prioriteringsordningen kommer vi överens om genom vårt kontaktpolitikerskap. Vad måste vi göra något åt först? (Ls-v).



Politikernas markering av att kontakt utåt utgör en central del av deras uppdrag som nämndledamöter menar jag konstruerar det kommunala uppdraget som uppsamlare av omgivningens synpunkter, och en kommunalpolitisk styrning som är grundad i de behov som verksamheten uttrycker och det som medborgarna i kommunen efterfrågar. Kommunens partskap konstrueras inte som att driva partipolitik med vissa principer i blickfånget, utan att föra en politik som baserar sig på en tät kommunikation med verksamhet och medborgare.

### **Begränsning av det kommunala ansvaret**

I detta väsentliga drag, som har en mycket liten omfattning i samtalet, förespråkas att det kommunala ansvaret bör minska och staten bör ta ett kraftfullare grepp om utbildningsområdet. Det är endast fyra politiker som uttalar sig i den riktningen, övriga menar att det kommunala huvudmannaskapet och allt som följer med det ska fortgå. Men trots sin ringa omfattning menar jag att draget är väsentligt, eftersom det markerar ett från det övriga samtalet urskiljbart sätt att tala om kommunen som part i utbildningspolitiken.

Det finns en gradskillnad mellan de politiker som önskar en begränsning av det kommunala ansvaret för skolfrågor. Två av politikerna anser att kommunen ska ha fortsatt huvudansvar för att anordna skolan, men att staten bör granska hur kommunerna fullgör sitt uppdrag på ett betydligt mer omfattande sätt, och gripa in när det är undermåligt. Staten bör också ta ett större ekonomiskt ansvar för skolan.

[Staten] måste ju kunna ha en överblick över vad som händer i kommunerna. Och hur kommunerna ligger till. Och kunna se att det kanske behövs andra regler för vissa kommuner. Eller vissa kommuner klarar inte av alls att leva upp till det här, och ... och där måste ju staten kunna gå in och hjälpa till och kanske styra på ett annat sätt (Ls-m).

Nej, jag tycker den [statens roll] är för svag, faktiskt. Jag tycker att det håller på att sippra ut så här... alltså, det är mycket möjligt – det var ju före min tid som politiker när jag inte var insatt i hur styrningen fungerade, det är möjligt att det var för stramt tidigare och för reglerat, det lämnar jag helt därhän. Men utifrån hur det ser ut just nu, och just att skillnaderna blir så stora i olika kommuner, i olika landsändar ... Med andra ord, barn får väldigt olika förutsättningar beroende på var de bor, och i vilken familj de är födda. När jag ser den utvecklingen, för den går fort nu och den går åt fel håll, då kan jag inte se något annat än att det vore bra med ett ökat ansvar från staten. Även när det gäller pengar (Ss-v).

De andra två politikerna menar att det av flera skäl är olyckligt att kommunerna har huvudmannaansvar för skolan. Dels saknar ofta kommunerna kompetens för att hantera utbildningsområdets olika krav, till exempel en systematiserad kvalitetsgranskning, och dels är skillnaderna mellan skolornas ekonomiska förutsättningar för stora i olika kommuner. Båda dessa politiker förespråkar att skolan står i statlig regi, och finansieras via en nationell skolpeng som följer eleven.

P: Som jag skulle vilja ha det så blir kommunen en ... skolanordnare, en skolproducent bland andra. Egentligen. Jag kan också tänka mig att kommunen har någon form av myndighetsansvar där man ser till att det finns tillräckligt med platser i skolan för eleverna som bor i kommunen. Ett planeringsansvar på så sätt.// Så som det ser ut nu då, så fyller ju vi en del av de funktioner i styrningen som jag tycker att det vore bättre om staten tog över.

I: Och då tänker du på...?

P: Jag tänker på finansieringen, jag tror det vore bättre om man hade en nationell finansiering av skolan, en nationell skolpeng eller nåt sånt. Som gör det lättare att välja mellan olika skolor.// Sen också kopplat till de mål man har. // Mål och resurser måste ju hänga ihop på något sätt, och det gör det ju inte idag. Så det tror jag vore bättre om staten tog över då. Och även utvärderingen, utvärderingsfunktionen (Sb-m).

Kommunerna har ju haft ganska svårt att anamma detta, och framförallt systematisera det här ansvaret och dokumentera och verbalisera. // Man fick ta över ett ansvar som man inte visste hur man skulle hantera. Fördelen beskrivs ofta som att man är nära verksamheterna, man ska känna till de lokala förhållandena ... jag tror alltså inte riktigt på det. // Det finns ett systemfel överhuvudtaget inbyggt. Man skulle helt enkelt ha en skolpeng för varje elev, och sen skulle den eleven välja den skola som den vill och det skulle inte spela någon roll om den fanns i kommunal regi eller enskild regi. Och så skulle problemet vara löst. Det skulle underlätta väldigt mycket. Sen skulle möjligtvis kommunen ansvara för lokaler och för del utav instrumentariet runt omkring, och infrastruktur – skolgård och vägar. Men verksamheten som sådan, den skulle jag personligen inte vilja ha i kommunens regi (Ss-fp).

Det är framförallt de två sistnämnda politikerna som uttrycker den del av draget som leder mot en konstruktion av kommunens partskap i utbildningspolitiken som begränsat. Kommunen ska inte ha något ansvar för ekonomi eller granskning, utan exempelvis endast för planering av antalet elevplatser i skolan, lokaler och infrastruktur. Sådant som direkt inverkar på undervisningens kvalitet, exempelvis resurser och utvärdering, ska skötas av nationella instanser. De förstnämnda politikerna går inte så långt, de uttalar inte att staten ska ta över ansvaret utan mer att en kraftfullare stat-

lig närvaro vore önskvärd som begränsar kommunens partskap. Men deras påpekande menar jag ändå antyder en skepsis kring en kommun med mycket inflytande, och därmed är det ett steg på vägen mot konstruktionen av kommunen som en icke-part på utbildningsområdet.

## Samverkanspolitik

Politiker i alla fyra kommunerna beskriver hur en avsevärd del av det politiska arbetet i nämnden kännetecknas av samverkan över parti- och blockgränser. En stor del av ärendena är av den karaktären att diskussionen och besluten präglas mer av politikernas gemensamma önskan att göra det som är bäst för barnen än av ideologiska skiljelinjer. Men det är inte denna typ av samverkan som det här väsentliga draget avser, därför att i tre av de fyra kommunerna är det parti- och blockpolitik som är avgörande när viktiga frågor av policykaraktär behandlas. Det väsentliga draget 'samverkanspolitik' finns bara i den socialdemokratiskt styrda landsbygdskommunen, och den konstruktion av kommunen som samverkanspolitiken leder mot utgår ifrån en grundläggande inställning om att det alltid är bäst att komma överens och stå eniga bakom ett beslut eller ett dokument – detta präglar hela nämndens arbete och förståelse av sitt partskap i utbildningspolitiken.

Politikerna i kommunen beskriver hur de strävar efter enighet, och ibland gör långtgående ansträngningar för att komma överens, innefattande både diskussion i nämnden och upprepade ajourneringar under mötena där de politiska blocken överlägger om hur de kan kompromissa för att nå ett gemensamt beslut.

P: Vår nämnd tycker jag är väldigt bra, faktiskt. Vi försöker verkligen att vara eniga.

I: Är det en strävan eller?

P: Ja, det kan man säga. När vi nu gjorde skolplanen här till exempel, så var det ju två helt skilda skolplaner från början, Och vi satte oss ärligt ned och försökte göra en gemensam skolplan, och det lyckades vi ju med också (Ls-m).

Ja ... fast ... det händer väl att vi är oeniga. Jag kan inte komma på något direkt nu. Men det är klart att det finns oenighet i detaljer. Och det märks ju inte så mycket bara för att det ... Oenighet leder ju ändå till ett nytt försök för den eller de som har fått backa. En ny tanke som närmar sig motståndaren, det är väldigt konsensusinriktat (Ls-v).

Politikerna anger två olika skäl för varför det är bäst att nå beslut som alla politiska partier står bakom. För det första så menar de att de alla drivs av en önskan om att göra det bästa för skolans elever och personal, och då ska inte energin ägnas åt partipolitiska stridigheter utan åt att försöka hitta de goda förslagen.

Men sen har vi väl en ganska ... man kan säga en prestigelös syn här på det sättet att det är väldigt lite politisk prestige på det sättet att man försöker slå varandra i huvudet med olika formuleringar, utan det är hela tiden konstruktiv diskussion. Man ägnar sig åt sakfrågorna, jag tror alla är väldigt besjälade av att man verkligen vill göra något bra utav de verksamheterna som vi svarar för. Man sätter det främst, det tror jag gäller i alla partier. Man gör väldigt lite ... politiskt käbbel av det (Ls-s).

Det blir principer, och då ger man aldrig med sig, förstår du. Får man två block som slåss emot varandra så vinner ju alltid majoritetsblocket, oavsett om det är ett bra eller dåligt förslag. Och så går det inte att köra när det gäller barn, att man blir så trångsynt (Ls-c).

Det andra skälet till att komma överens är en övertygelse om att enighet ger nämndens beslut och dokument bättre legitimitet i verksamheterna och större förtroende hos allmänheten.

Vi såg ett värde i det också, om det fanns ett förslag. // Då skulle det på något vis få mer legitimitet ute i verksamheterna och man såg att ... kommunpolitikerna, skolpolitikerna, är överens om de stora dragen vart vi ska sträva någonstans (Ls-s).

Ja, man vinner ett större förtroende hos allmänheten tror jag. Att skolplanen inte är en politisk fråga, utan det är en fråga som handlar om skolan. Om barnen och om lärarpersonalen (Ls-kd).

Den konstruktion av kommunen som part i utbildningspolitiken som draget leder emot präglas av samverkan och gemensam ansträngning. Politikerna som sitter i nämnden ser som det kommunala partskapet essens att politikerna tillsammans fattar de beslut i skolfrågor som är bäst för barnen och för utbildningen. De lägger inte in partipolitiska skillnader i 'bäst' i meningen att partierna har olika uppfattningar om vad som kännetecknar en bra utbildning, utan det är genom tät kontakt med skolan och genom att lyssna på varandra i nämnden som politikerna bildar sig en uppfattning om vad som bäst främjar verksamheten. Politikernas anknytning till ett politiskt parti har mer att göra med den legitimitet för beslutsfattande som de besitter genom att vara folkvalda, än att de är där för att driva en viss politisk linje i skolfrågor. Kommunen konstrueras som en arena för deliberation och samarbete. Politisk strid och motsättningar hör inte hemma i den kommunala skolpolitiken, utan målen är att sammanväga behov, krav och önskemål ifrån verksamhet och brukare.

## Partipolitisk prägling

I det sista väsentliga draget i samtalet om kommunen och skolans styrning som jag har identifierat på den kommunalpolitiska arenan lyfts kommunen fram som en plats för partipolitiskt präglad styrning av skolan. De politisk-ideologiska principer som majoriteten förfäktar ligger till grund för hur skolan organiseras och administreras, och när möjligheten till politisk styrning utövas med kraft ifrån kommunens sida får det stora effekter på förutsättningarna för utbildning. En viktig skillnad i jämförelse med ovan behandlade samverkanspolitiska inställning, är att politikerna i kommunerna som präglas av partipolitik definierar sin uppgift som att i nämnden driva partiets linje.

Den enskilde politikern har uppgiften att ... föra ... att styra utifrån sitt partis eller sin övertygelse (Ss-mp).

Politikern är ju representant för sina väljare, och ska uttrycka det som de har gått till val på, så att säga. Det måste ju ändå vara grunden (Sb-kd).

Ja, det är att tillvarata intressen som man har ... ifrån partiet. Det tycker jag. Och föra fram dem, och kämpa för dem. Det tycker jag är grunden. // Och sen när man då inte får igenom sina förslag, eftersom vi är i underläge så drabbar det oss ganska ofta, att man också reserverar sig mot besluten, för det är ju en markering som jag tycker är viktig att man gör. Och gärna att man gör det skriftligt så att man kan motivera varför man reserverar sig (Sb-s).

Nämndens arbete karaktäriseras av blockgränser och majoritetsbeslut, flera politiker upplever att det egentligen inte förs någon äkta diskussion i nämnden mellan politiska motståndare – eftersom det ändå inte påverkar besluten lägger inte politikerna kraft på att diskutera. En vanlig arbetsgång i ett ärende där blocken har olika uppfattningar är: förslag och motförslag läggs, några inlägg görs eventuellt, omröstning och slutligen reservationer från oppositionen. Oppositionspolitikerna i de tre kommunerna som räknas hit är ofta missnöjda med den skolpolitik som förs och med nämndens arbete – att jämföra med samverkanskommunen där alla politiker är nöjda både med sin politik och med sitt samarbete.

Även om de tre kommuner som faller in under detta drag alla betraktar den kommunala skolpolitiken som präglad av parti- och blockpolitik, så finns ansenliga skillnader mellan kommunerna gällande i hur hög grad denna prägling är synlig i kommunernas dokument och i de intervjuade politikernas utsagor. Politikerna i den borgerligt styrda landsbygdskommunen uppger att de är överens om åtgärder och beslut i de allra flesta frågor, bara i vissa nyckelfrågor tar blocken olika ställning och det blir majoritetsbeslut.

I: Är ni eniga för det mesta, eller?

P: Ja ... det är väl bara i vissa ekonomiska frågor som sagt var, och det här med friskolor som vi ... det är oenighet. Ofta så är ju nämnden enig i frågorna.

I: Så att alla partier står bakom besluten?

P: Ja, ja det är det. Det tycker jag nog. Ja det är vi nog när jag tänker efter. Det är vissa frågor där vi vet att vi är ... Annars står nog nämnden bakom som en enig nämnd, för det är ... på något vis så tycker jag att det här är en nämnd där man inte tydligt ska markera sin ståndpunkt. Utan man jobbar nog mer för att det ska bli bra, för att vi ska fatta bra beslut och få det vi behöver till verksamheten (Lb-c).

Jag tycker att vi har ett bra klimat faktiskt. Alla är måna om att det ska bli bra beslut. Men sen kan det ju ... diskussionerna kan vara t.ex. om fördelningen av pengar ... just till alternativ barnomsorg och friskolor. Det är där de flesta diskussionerna kommer (Lb-m).

Så även om politikerna i den borgerligt styrda landsbygdskommunen principiellt anser att den kommunala skolpolitiken handlar om blockpolitik, så är det endast i vissa specifika nyckelfrågor som blocken ställs emot varandra och nämnden fattar majoritetsbeslut. I övrigt är nämnden ofta enig, eller diskuterar och kompromissar sig fram till ett gemensamt beslut. I så måtto skiljer sig det konkreta arbetet mycket lite ifrån den socialdemokratiskt styrda landsbygdskommunens (som också enstaka gånger fattar majoritetsbeslut). Skillnaden ligger i det sätt varpå politikerna definierar kommunens partskap.

Båda storstadskommunerna är tydligt mer ideologiskt färgade i sin skolpolitik än vad landsbygdskommunerna är. Också i dessa kommuner är en rad ärenden inte av den arten att det blir politisk strid om dem, men nämndens arbete är i hög grad präglad av två block som står mot varandra. Det är i intervjuutsagorna lätt att identifiera partipolitiskt betingade skillnader i den skolpolitik som de intervjuade förespråkar, och när de talar om kommunens politiska styrning av skolan. I den socialdemokratiskt styrda storstadskommunen anger politikerna att en politisk styrning som finns i kommunen är att inte stödja friskolors etablering i kommunen. Det är möjligt att välja skola, men skolval prioriteras inte av kommunen – det finns exempelvis inget informationsmaterial för val som distribueras. För att möta en efterfrågan om alternativ ifrån medborgarna uppmanas skolorna att profilera sig. Kommunens skolpolitik är inriktad mot att på olika sätt värna om en stark position för den kommunala skolan. Majoritetspolitikernas vision som de söker sträva emot i den kommunalpolitiska styrningen är en kommunal skola av hög kvalitet som alla vill gå i. Oppositionspolitikerna är mycket missnöjda med det sätt varpå skolan organiseras och hur resurserna fördelas, och de vill ha ett annat system.

...jag tänker på hur man i borgerligt styrda kommuner verkligen har uppmuntrat friskolor och bistått med att hitta lokaler och du vet – alltså verkligen gjort vad man kunnat, och så att säga fått sina skolförvaltningar att jobba i den riktningen. Här har vi ju inte gjort så t.ex. Det är ju en politisk styrning som är tydlig. Och det handlar ju också om... här har vi väldigt få friskolor, och de vi har, har samma ekonomiska villkor som de andra skolorna, men de får ingen hjälp. Vare sig att hitta lokaler, eller ... ja, jaha, säger vi. Ungefär så. Och jag säger ju inte ens det. Utan jag har ju som representant för vänsterpartiet gått emot. Jag värnar väldigt mycket om den kommunala skolan, och det här som du beskriver... likvärdigheten alltså (Ss-v).

Och vi kan ju välja ... till exempel det här med valfriheten, ska vi ha en sådan valfrihet eller ska vi inskränka den? Vilket går först, att eleverna får en bra skola eller att de får möjlighet att välja vilken skola de ska gå i. Det har ju vi möjlighet att styra, det kan vi ju ta politiska... Då har de också tydliga... vad de ska rösta på i valet (Ss-s).

Det faller på ekonomiska resurser och att se andra ... att ha förmåga att se att man kan organisera skola på andra sätt än vad vi gör. T.ex. att man skulle kunna låta fria aktörer ... släppa fram fria aktörer på skolmarknaden ... skolans område här i [kommunen], som gav den kommunala skolan en morot att vässa mera än vad man gör. Att det blev konkurrens på skolmarknaden tror jag skulle stärka målen mot en likvärdig skola, det är jag övertygad om (Ss-m).

I den borgerligt styrda storstadskommunen är den politiska styrningen av skolan ännu mer kraftfull och genomgripande. Kommunen bygger sitt skolväsende på principen om valfrihet, och för att maximera alternativen välkomnas friskolor. Stora ansträngningar görs för att ta fram informationsunderlag och -material som distribueras till alla hem där förskolebarn och skolelever finns. Resursfördelningen sker genom en skolcheck så att eleven tar med pengarna till den skola hon/han väljer. Kommunens sätt att organisera och administrera skolväsendet är helt genomsyrat av ett politiskt ställningstagande från majoritetens sida om valfrihet som grundprincip. Kommunen har i hög grad förverkligat den borgerliga skolpolitiken, och oppositionen är i flera avseenden kritisk.

Alltså, det har att göra med att ... tanken är att valmöjligheterna ska vara större, typ av skola. Och där ligger ju skolchecken i botten. I botten ligger ju då att här så överlämnas mycket ansvar till föräldrarna, att de får välja och att de ska ha flera alternativ att välja på. Och myndigheterna ska lägga sig mindre i det (Sb-kd).

P: Det jag uppfattar att [kommunen] har deklarerat när det gäller skolan, det är väl framförallt det här med valfrihet, att kunna välja olika alternativ. Det är väldigt centralt, det trycker man mycket på.

Det är liksom genomgående i [kommunens] budgettexter, i informationsmaterial och i den här skolplanen också, att man som elev och förälder ska kunna välja skola. Det tycker jag är det tydligaste exemplet på att kommunen uttrycker en politisk vilja.

I: Det är en fråga som man driver ganska hårt då?

P: Ja, och det har man valt att i [kommunen] manifesteras genom barnomsorgscheckar och skolcheckar. Det är sättet att administrera det. Och ... det har yttrat sig att kommunen välkomnar startandet av friskolor och privata förskolor. Vilket vi är kritiska mot då (Sb-v).

Före 1991 hade vi i [kommunen] inte kunnat införa de valfrihets-system t.ex. som vi har idag. Med skolpeng och så, det var ju inte möjligt innan. // För hade vi haft en socialdemokratisk regering som inte hade tillåtit oss att göra det, då hade vi ju bara stått och stampat och ... inte kunnat genomföra det. Nu har vi haft den möjligheten då. // När ansvaret ändå rätt tydligt ligger på kommunerna att utveckla skolorna på olika sätt (Sb-m).

De kommuner som faller in under det väsentliga draget partipolitisk prägning konstruerar kommunen som en part som har utrymme att påverka den egna skolan genom att driva skolan mot partipolitiskt prioriterade principer. Det gäller framförallt de båda storstadskommunerna som tydligt driver de politiska blockens hjärtefrågor, och längst i detta avseende har den bürgerligt styrda storstadskommunen gått. Kommunen konstrueras som en utbildningspolitisk part som besitter avsevärda möjligheter att färga skolpolitiken och skolverksamheten i kommunen i enlighet med ideologiska övertygelser hos majoriteten. I jämförelse med samverkanskommunen vill politikerna även i de här behandlade kommunerna styra mot en 'bra' skola, men vad som är bra definieras mer utifrån specifika politiskt grundade hänsyn än vad verksamheten och brukare efterlyser.

## **Jämförande och sammanfattande kommentar**

Den kommunalpolitiska arenans samtal om styrning av skolan och om kommunens partskap i utbildningspolitiken knyter an till alla de teman som identifierats på de tidigare behandlade arenorna. Dessutom förs några nya aspekter fram.

På den rikspolitiska arenan och skolverksarenan är centrala och dominerande drag en framlyft statlig roll, betoning av de professionella som genomförande, och kommunen huvudsakligen beskriven utifrån kvalitetsarbete. Det minskande kommunala inflytande över skolans innehåll som detta leder till, bland annat genom förslaget om att kommunal skolplan inte längre ska upprättas och att kvalitetsredovisningarna ska riktas emot nationella mål, inte kommunala, bekräftas i de två första väsentliga dragen i kommunalpolitiken (*Ett övergripande ansvar – att 'se till'* och *Kommunens mel-*



lanställning). Politikerna uttrycker att de inte ska 'lägga sig i detaljfrågor' genom att ge någon typ av riktlinjer för hur skolledare och lärare ska anordna verksamheten eller vad de ska ägna sig åt, och att de inte ska formulera några kommunala mål för skolan som ska gå före de nationella målen. Kommunens ansvar för själva utbildningen definieras av kommunpolitikerna som av övergripande karaktär – kommunen är en bakomstående garant för och övervakare av utbildningsresultaten. När det gäller skolans innehållsstyrning är kommunalpolitikerna alltså helt med på att kommunens uppgift är mycket begränsad eller rent av obefintlig.

Kommunalpolitikerna lyfter däremot också fram kommunens uppgift i termer av att ge förutsättningar för utbildningens genomförande, och det är i denna aktivitet som politikerna anser att kommunens partskap innefattar möjlighet att styra skolverksamheten åt något visst håll. Ett av de främsta kommunala styrmedlen är hur de ekonomiska resurserna fördelas. Här uppvisar också politikerna ett stort motstånd mot statlig inblandning, styrda finansiella tillskott från staten ogillas och betraktas som ett intrång i den kommunala självstyrelsen. Kommunalpolitikerna konstruerar således det kommunala partskapet i utbildningspolitiken främst som att ha makt över förutsättningarna för verksamheten.

Detta utrymme kan betraktas utifrån skilda ramverk (jfr dragen *Ett övergripande ansvar – att 'se till'* och *Partipolitisk prägling*) vilket får avsevärda effekter både för hur kommunens partskap i utbildningspolitiken ges mening och för hur den konkreta utbildningssituationen påverkas i en kommun. Om maktutrymmet att ge förutsättningar i första hand relateras till en måluppnåenderam, så handlar friutrymmet om att ta hänsyn till förhållanden och situationer av lokal karaktär när överväganden görs om hur skolan ska organiseras och hur resurserna ska fördelas för att måluppnåendet ska förbättras. Genom närhet och lokalkännedom fattar politikerna då beslut om de anpassningar av organisation och resurstilldelning som framstår som angelägna för att främja ett gott måluppnående i hela kommunen. Om kommunen istället i maktutrymmet att ge förutsättningar för utbildningens genomförande ser möjligheter att driva och förverkliga en viss ideologiskt grundad idé om hur utbildning bör utformas, så får kommunens partskap en annan betydelse. Kommunen konstrueras då som en part med utbildningspolitisk initiativrätt, som genom att fatta beslut om vilka principer som ska ligga till grund för det sätt varpå man organiserar och finansierar skolan äger ett avsevärt utbildningspolitiskt utrymme. Det utrymmet möjliggör för kommunen att på mer eller mindre omfattande sätt prägla skolväsendets utformning i den egna kommunen efter specifika politiska grundidéer gällande utbildning. Båda dessa linjer finns företrädda i det kommunalpolitiska samtalet.

Uppfattningen att kommunen *inte* ska ha något större inflytande över någon del av utbildningsområdet, som uttrycktes i den rikspolitiska arenans samtal men inte i skolverksarenans, kommer också igen på den kommunalpolitiska arenan. Det är åter politiker från moderaterna och folkpartiet som står för den inställningen. Det är således möjligt att hävda att konstruktionen av kommunen som en icke-part på utbildningsområdet enbart förs fram av dessa partier.

Det finns också ett helt nytt sätt att tala om kommunens uppdrag, som inte har framkommit på de andra arenorna, och som återfinns i de väsentliga dragen *Kontakt med verksamhet och brukare* och *Samverkanspolitik*. Den betydelse som där läggs i det kommunala partskapet på utbildningsområdet bygger på den lokala politikens *närhet* till verksamheterna och de människor som finns där, och närheten till medborgarna i allmänhet. Det som fokuseras som det viktigaste kommunalpolitiska uppdraget är att ta vara på de möjligheter som närheten ger, genom att stå i tät kontakt med personal, brukare och medborgare och ta reda på vilka behoven och önskemålen är. Den kommunalpolitiska styrningen av skolan baseras på det som kommer fram i nämnda kommunikation, *inte* på partipolitiska program eller ideologier. Politikerna betraktar det kommunala partskapets essens som att tillsammans överväga och sammanväga behoven, kraven och önskemålen för att skapa en bra skola som alla är nöjda med.

## **Väsentliga drag i samtalet om likvärdig utbildning**

Det är ovanligt att kommunalpolitiker använder själva begreppet likvärdighet i sina samtal om skola och utbildningspolitik. Nästan alla intervjuade politiker uppger att de aldrig har diskuterat skolfrågor, i nämnden eller i partiet, utifrån begreppet likvärdighet och att de inte deltagit i gemensamma överväganden om vad likvärdig utbildning innebär. Däremot menar de att de ofta talar om frågor som handlar om likvärdighet, men utan att använda just den termen. Likvärdighet förekommer inte heller i de kommunalpolitiska dokumenten i någon stor utsträckning, i de båda landsbygds-kommunerna brukas begreppet inte alls varken i skolplanen eller i kvalitetsredovisningarna. Båda storstadskommunerna har dock skrivningar av mindre omfattning om likvärdig utbildning i såväl skolplanen som i kvalitetsredovisningarna. Likvärdighet är således inte någon explicit närvarande term i den kommunala skolpolitiken, även om politikerna är medvetna om begreppets existens på det rikspolitiska planet. Trots att politikerna alltså inte använder begreppet har de allra flesta inte några större svårigheter att redogöra för vad de menar att en likvärdig utbildning är, endast ett fåtal har bara en vag uppfattning om vad det kan tänkas stå för.

Innan jag redogör för de väsentliga dragen i det kommunalpolitiska samtalet, så vill jag återknyta till de drag som identifierats på de andra arenorna. På den rikspolitiska arenan präglas diskussionen om likvärdig utbildning av tre väsentliga drag: (a) i en likvärdig utbildning når alla elever de nationella målen, därför måste anpassningar göras för att möta elevers olika behov, (b) det får inte bli alltför olika om det ska vara likvärdigt, och (c) staten måste ta ett större ansvar för likvärdigheten. De drag som dominerar det rikspolitiska samtalet är (a) och (c) – uppnående av mål och en ökad betoning av statligt ansvar är centrala teman då arenan för samtal om utbildningens likvärdighet. På skolverksarenan är samtalet mer komplext än på den rikspolitiska arenan. Det första väsentliga draget (a) fokuserar måluppnående och små skillnader i resultat som avgörande för likvärdigheten, och upprepar därmed den dominerande uttolkningen från rikspolitiken, men de övriga dragen som identifierats på skolverksarenan för fram alternativa konstruktioner av likvärdighet. Draget (b) betraktar innebörden av likvärdig utbildning som tolkningsbar, beroende på att begreppet ses stå i ett spänningsförhållande till andra principer som man också kan önska upprätthålla på utbildningsområdet, till exempel valfrihet eller lokalt inflytande. Draget (c) placerar likvärdighet i ett annat spänningsfält, nämligen ett politiskt-ideologiskt. Likvärdighet ges i detta drag ingen egen betydelse, utan fylls med mening när politiska aktörer använder det som en del i ett visst utbildningspolitiskt 'paket'. Det sista draget i skolverksarenans samtal (d) lyfter till skillnad från vad som var fallet i rikspolitiken fram det kommunala ansvaret för likvärdighet – ansvaret framställs som delat mellan utbildningssystemets olika parter.

På den kommunalpolitiska arenan har jag identifierat fem väsentliga drag i samtalet om likvärdig utbildning: *Anpassad utbildning för måluppnående*, *Anpassad utbildning för att utvecklas maximalt*, *Samma innehåll och kunskaper*, *Integrera och blanda för social utjämning* samt *Alternativ för val och konkurrens*. Det är intressant att dessa väsentliga drag väl kan relateras till flera av de drag som tidigare identifierats på den rikspolitiska arenan och skolverksarenan, trots att politikerna uppger att de inte använder begreppet. Jag menar att likvärdighetsbegreppets performativitet och den diskursiva striden om dess innebörd ändå kan iakttas i det kommunala skolpolitiska samtalet. Oenigheterna om vad likvärdig utbildning ska innebära kommer till uttryck i det som de kommunala skolpolitikerna anger när de ombes beskriva vad likvärdig utbildning innebär.

## Anpassad utbildning för måluppnående

Det första väsentliga draget som jag identifierat i samtalet är också det klart mest dominerande sättet att tala om likvärdig utbildning bland kommunalpolitikerna. Det överordnade i draget är uppnående av nationella mål, och resonemangen utgår ifrån och riktar sig mot hur måluppnåendet ska kunna förbättras. Mer än hälften av politikerna framhåller detta som likvärdighetens främsta innebörd, och här finns ingen skillnad mellan de politiska lägren.

Det är två aspekter som politikerna framförallt tar upp när de utvecklar likvärdighetens innebörd enligt detta drag. Det ena de betonar är att utbildningen inte kan utformas lika för alla om målen ska kunna nås, den måste anpassas till de specifika behov som eleverna har, bland annat genom fördelningen av ekonomiska resurser och lärartid.

Ja för mig betyder det att ... likvärdig är ju att alla ska kunna komma till målet. Men sen har vi ju det att vi är alla olika individer, och behöver olika mängd av olika saker. Som Kalle kanske behöver sju timmar svenska på en vecka, och Oskar behöver bara fyra för att komma till det målet – då är det likvärdigt. För man måste ju komma till målen. Och sen behöver vi olika resurser (Lb-v).

Ja ... det är ju inte att alla ska lära sig precis samma saker likadant. Det måste ju vara ... jag tänker så här att ge alla någon form utav grund, basutbildning. Och sen måste det ändå vara utifrån de olika elevernas behov naturligtvis. Vi är ju inte lika i alla fall. Utan en del behöver mer, och att de får det som de behöver, och andra behöver mindre, och kan ta till sig på annat sätt (Lb-c).

Jag uppfattar likvärdigt att barn är olika, och för att få en likvärdig utbildning så krävs det olika resurser. Alltså ... att likvärdigt är inte samma sak som lika. Det innebär inte ... Jag är t.ex. emot sånt där barnpengssystem, vi har det här i kommunen men jag vill avskaffa det. Just därför att barn är inte lika, barn kostar inte lika, de kostar alltifrån 50 000 till en miljon. Och så måste det få vara. Och det gäller att vi kan ge resurser till elever så att de får möjlighet att få en likvärdig utbildning (Ss-s).

Det andra som politikerna lyfter fram när likvärdighet förstås som måluppnående är att det är viktigt att utbildningsresultaten utvärderas och kontrolleras, dels för att upptäcka brister i måluppnåendet och dels för att få underlag för beslut om vidare anpassning av utbildningen. När det gäller utvärdering för att främja likvärdigheten skiljer det sig mellan politikerna huruvida de talar om utvärdering främst som en kommunal eller som en statlig aktivitet/angelägenhet.

Jae, jag tror att likvärdighet är ju ett ord i och för sig, och det kan ju kanske kallas mycket annat och vara ett uttryck för likvärdighet. Kvalitetssäkring är väl kanske en sådan sak också. Att man vill kvalitetssäkra verksamheten på något sätt. Att man gör kvalitetsuppföljningar det är ju också ett sätt att ... Det gör vi ju, vi utvärderar ju. ... Så att, jag menar att man följer det här, det är ju ett sätt att hålla koll på att vi verkligen lever upp till likvärdigheten (Ls-s).

Men frågan som man måste ställa sig är det kommunerna ... hur ska kommunerna kunna garantera att det är en likvärdig utbildning? // Alltså vi kan ju bara begränsa oss till det som finns i vår kommun, vi kan ju inte ta ansvar för utbildningen i Timrå, rimligen. Och vi kan inte heller ta ansvar för att utbildningen i Sverige är likvärdig, utan vi kan ta ansvar för att den är likvärdig för eleverna i vår kommun. Och det gör vi på så sätt att vi följer upp målen (Sb-m).

Ja, det är ju där den kontrollerande delen behöver komma in. Det är ju det som är Skolverkets uppgift då, att ha den kontrollen och se så att det faktiskt är så här. // ... det finns flera områden, bland annat skolan, där man faktiskt måste ha en statlig översyn för att alla ska kunna ha samma förutsättningar, alltså när det gäller det som erbjuds (Sb-s).

En likvärdig utbildning konstrueras utifrån detta drag som en lägstanivå – det som ska vara likvärdigt är utbildningens resultat på en viss nivå, vilken definieras som att alla elever minst ska nå upp till de nationella målen. Om vissa elever inte kan erbjudas den hjälp de behöver för att nå målen så brister likvärdigheten. Det finns därmed ett tydligt kompensatoriskt inslag i denna likvärdighetskonstruktion, utbildningen ska anpassas genom att resurser av olika slag tilldelas olika utifrån elevernas behov – de elever som behöver mer för att nå målen ska få det. För att garantera likvärdighet är det nödvändigt att följa upp utbildningsresultaten och utifrån den kunskap som utvärderingarna ger om hur enskilda elever, skolor och hela kommuner klarar att nå målen, kan insatserna riktas dit de bäst behövs.

Något som inte är tydligt när politikerna talar om likvärdighet är *vilka* nationella mål som avses. Att det inte är kommunala mål är alldeles klart, men huruvida den lägstanivå som betecknar likvärdighet utgörs av godkänt i kärnämnen, eller av alla skolämnens uppnåendemål, eller av också strävansmålen, eller av läroplanens mål inom alla de olika domäner som skolans uppdrag omfattar (social och demokratiskt fostran till exempel). Den koppling till utvärdering som konstruktionen innefattar kan säga något om detta genom en undersökning av vad som behandlas i kommunernas kvalitetsredovisningar. Redovisningarna innehåller relativt utförlig statistik gällande i vilken grad eleverna i grundskolan klarar godkänt i kärnämnen och därmed är behöriga för gymnasiestudier, och även ande-

len godkända i övriga ämnen. Därmed ges uppnåendemålen, som ju är kopp-lade till betyget godkänt, en framträdande plats i utvärderingssammanhang. Men kommunerna försöker också att utvärdera de mer svårsmåttade målen i läroplanerna. Det görs exempelvis genom enkätundersökningar eller intervjuer med elever, föräldrar och personal där man riktar in sig på områden som trygghet, trivsel och delaktighet.

Kommunerna uppmärksammar således såväl kunskapsmålen som sociala och demokratiska mål i sina kvalitetsredovisningar. Däremot är diskussioner om hur ekonomiska resurser ska fördelas främst relaterade till kunskaps-målen, särskilt uppnående av godkänt i kärnämnen. Resurser riktas exem-pelvis inte emot att stärka arbetet med elevers delaktighet och inflytande, utan detta ska åtgärdas genom förändrade arbetssätt. Resurser i form av extra insatser eller lärartid tilldelas elever som riskerar att inte nå kunskaps-målen/godkänt i kärnämnen. Det finns därmed en tendens i denna konstruktion av likvärdighet att lägstanivån som ska uppnås främst handlar om godkända betyg i tre ämnen.

### **Anpassad utbildning för att utvecklas maximalt**

I nästa väsentliga drag som jag identifierat på den kommunalpolitiska are-nan framhålls att utbildningen för att vara likvärdig ska anpassas till den enskilde eleven, men på en annan grund än det föregående draget där an-passningen huvudsakligen handlar om kompensatoriska åtgärder för att alla ska nå målen. Det som här ska vara av lika värde är elevers olikheter och behov, och likvärdigheten består i att alla får samma möjligheter att utvecklas så långt det är möjligt utifrån den egna särarten och att få en utbildning som passar dem. Alla elever har därför rätt till resurser som möjliggör maximal utveckling utifrån de specifika förutsättningarna. Lik-värdigheten kopplas således inte främst till fastställda mål som gäller alla, utan till envars rätt att utvecklas maximalt. Målen ska därför formuleras individuellt för varje elev.

Sen har vi då vissa barn som har sämre möjligheter från födseln, det kan vara beroende på handikapp, sjukdomar, beroende på att man inte har föräldrar som engagerar sig så mycket. Språkproblem eller alla möjliga orsaker. De barnen måste självklart få de resurser som krävs för att de ska kunna komma så långt som möjligt. Det är inte säkert att alla barn... eller rättare sagt jag vet att alla barn inte kan uppnå samma mål. Ja, då ska de barnen få realistiska mål, och man ska alltid sträva efter att lära sig mer. Och det krävs mer resurser för de här barnen och ungdomarna. Sen har vi ju också på andra sidan, baksidan, egentligen är det ju samma problematik – de här barnen som går väldigt fort fram. Även de anser jag är en grupp barn med speciella behov. // Så även där ska det kunna sättas resurser, det be-höver väl inte vara pengar i det fallet kanske, det kan vara även det,

för att utveckla varje barn så mycket som möjligt. Målen behöver inte vara ... det ska finnas vissa grundläggande mål, men man kan höja ribborna för vissa, och för vissa kan man ändra ribborna. Man ska individanpassa målen så mycket som möjligt, och avsätta resurser och praktiska möjligheter för detta (Sb-fp).

Ja, alla ska få möjlighet ... att få utbildning. Det är det viktiga, att alla får samma möjlighet. Och likvärdig utbildning ... det är väl ungefär att alla ska få utvecklas efter sina egna förutsättningar. Det tycker jag är likvärdig utbildning. Alla kan inte nå samma mål, det är människor för olika för, men alla ska ha möjligheten. Det tycker jag är likvärdigt. // Alltså att varje elev ska få det stöd han behöver. *Men* så får man inte glömma de där som kan utvecklas väldigt långt om de får, de ska också ha stöd (Lb-fp).

För mig är likvärdighet ungefär att ... Vi har diskuterat mycket hos oss barn med särskilda behov, och då tolkar vi människor det som besvär, tråkigheter, krångel, elände. Barn med särskilda behov kan även vara de som går fort, som arbetar fort. Som kanske kan hoppa över en klass. Hur många får göra det idag? Nej, då bromsas det, och där har du den här negativa likvärdigheten. Alla ska vara så utslätade, du får inte sticka upp och inte heller sticka ner (Ls-lp).

Nej, för att det här ordet ska ju sedan förverkligas i praktiken. Så att ... likvärdig utbildning... Det hade varit bättre om det stått 'alla har lika värde och ska få den utbildning som de behöver eller kan tillgodogöra sig' (Ls-kd).

Ja, är det likvärdig då skulle ju alla ha lika mycket tid. Så ser jag det (Ls-c).

Det är ett litet antal, endast fem, politiker som beskriver likvärdighet på ett sätt som formar detta väsentliga drag, så det får betraktas som ett mindre framträdande drag i samtalet om likvärdighet på den kommunalpolitiska arenan. Draget har heller inte kunnat identifieras på någon av de andra arenorna. Det är dessutom bara borgerliga politiker som uttrycker draget, och innehållet ligger i linje med det som de borgerliga partierna lyfte fram som centralt för likvärdigheten under 1980- och -90-talens diskursiva oenigheter. Ett par av politikerna ger förutom detta drag på andra ställen i intervjun uttryck för det närmast föregående behandlade draget (måluppnående) som grundläggande för likvärdigheten, vilket egentligen är oförenligt med det drag som här behandlas.

Detta väsentliga drag leder mot en konstruktion av likvärdighet som innebär att utbildningen byggs upp med elevers olikheter som grund – deras skilda behov, förutsättningar, förmågor och intressen har samma värde, och ska vara utgångspunkten för såväl undervisningen som målen för denna. Det överordnade för att utbildningen ska kunna sägas vara likvärdig är att

alla har getts möjlighet att utvecklas så långt det går, inte att eleverna har uppnått en viss för alla gemensam lägstanivå. Eftersom måluppnående inte står i fokus, är den kompensatoriska tanken om att resursfördelningen ska göras så att resurser riktas emot dem med de största svårigheterna nedtonad i denna likvärdighetskonstruktion. Allas särart är grund för erhållande av resurser för att utvecklas maximalt.

### **Samma innehåll och kunskaper**

Av ännu mindre omfattning än det närmast föregående är det tredje väsentliga draget i samtalet om likvärdighet på den kommunalpolitiska arenan. Det är endast ett par-tre politiker som talar om likvärdig utbildning på ett sätt som ger likvärdigheten betydelse av samma innehåll i utbildningen överallt. De tillför dessutom senare i intervjun uppfattningar om att anpassning också ska ske för att tillgodose elevers olikheter och intressen. De startar dock sina likvärdighetsbeskrivningar i resonemang om att utbildningens innehåll inte får vara för olika för att det ska vara likvärdigt.

Likvärdig utbildning för mig innebär att utbildningen är likadan var jag än går någonstans i landet. När det gäller antal lärotimmar, kanske inte när det gäller litteratur för det finns ju så olika möjligheter. Men om man går ut ett gymnasieprogram i vår kommun så ska man ha med sig samma kunskaper som man har om man går ut samma program i Göteborg eller Kiruna eller Örskelljunga, eller var det är någonstans. Det är likvärdig utbildning för mig (Sb-s).

P: Likvärdighet innebär att ... om jag t.ex. går ut tvåan, så ska jag ha en viss kunskapsnivå i den årskursen var jag än flyttar i landet. Om jag fortsätter i tvåan så ska jag vara på samma ställe.

I: Så det ska inte spela någon roll var man går, det ska vara..

P: Ja precis.

I: Tycker du att det ska vara samma kurs då i t.ex. tvåan?

P: Ja, kursen ska vara lika (Ls-m).

Detta väsentliga drag leder mot en konstruktion av likvärdighet som innebär ett för alla gemensamt kursinnehåll som gör att eleverna under pågående utbildning läser samma kurs som de som genomgår sin utbildning på andra ställen, och därigenom efter avslutad utbildning kan samma saker överallt.

### **Integrera och blanda för social utjämning**

Det fjärde väsentliga draget i samtalet om likvärdighet på den kommunalpolitiska arenan som jag identifierat lyfter fram att en viktig del av likvärdigheten är en strävan efter att utbildningen ska vara en mötesplats för barn och ungdomar med olika bakgrunder och ifrån olika sociala skikt.



Genom att integrera och blanda elever från olika förhållanden ska utbildningen främja att eleverna får kunskap och förståelse för varandras olika livssituationer, och därmed i förlängningen bidra till att utjämna sociala skillnader.

I: Vad innebär likvärdig utbildning?

P: Ja, idealet för mig är ju att det är ett terapeutiskt samhälle på det viset att ... alltså en terapeutisk utbildning på det viset att varje liten enhet består av representanter från alla sociala skikt. Även om de skikten alltid finns kvar så ska man lära sig av varandra också, man ska höra varandra, det är det viktigaste med det här. Och det är något som man kan göra... och säga som politiker utan att klampa in på något pedagogiskt. Att ... så att säga ljuspunkterna och problemen och alltihop ska vara jämnt fördelade. Så att de blir synliga, så att man ser vad som finns av ljus och vad som finns av problem (Ls-v).

Utbildningen i alla skolor ska vara lika mycket värd, det ska inte finnas hög- och lågstatusskolor som leder till att människor får olika möjligheter i sina liv beroende på var de genomgått sin utbildning.

Likvärdig utbildning är att det ska inte spela någon roll vilken skola man har gått i för möjligheterna att lyckas efter skolan. Alltså en kommunal skola ska vara lika mycket värd som en friskola (Ss-mp).

På det sättet att om likvärdigheten finns i skolan så vet man att ungen har en chans. Kommer den bara till sin förskola och får börja där, så vet man att då har ungen en chans. Om jag ska hårdra det, så ska det vara garanten för varje liten människas möjligheter i vårt samhälle, att kunna bli en sån här pratkvart som jag ... Ja, men faktiskt va – att få utöva sina medborgerliga rättigheter, det är... ja, du hör, jag är socialist i botten, det är bara så. Det är den enda garanten vi kan ha, så är det likvärdigheten i förskolan och skolan (Ss-v).

Betoningen i detta drag på att det är väsentligt för likvärdigheten att elever med olika bakgrunder möts och på att utbildningen i alla skolor ska ge barn och ungdomar samma möjligheter i livet, leder för flera av de politiker som uttrycker draget till en skeptisk inställning till friskolor och en önskan om att värna den kommunala skolan som den för alla gemensamma. Utvecklingen mot en uppdelning av elever genom val till skolor med särskilda inriktningar (konfessionella, musik, idrott, osv) betraktas som problematisk dels eftersom tillfällena att möta 'de andra' minskar, och dels för att det finns en risk att det skapas elitskolor och problemskolor. Politikerna betraktar det som ett samhälleligt ansvar att upprätthålla ett utbildningssystem som ger alla elever samma möjligheter.

Att vi ska ha en ... att vi inte ska ha ett elitsamhälle där vissa är födda till att lyckas bättre och andra är födda till att gå åt helskotta. Skolan är ju en fundamental instans för att få ett samhälle där alla är behövda och trivs och mår bra. Skolan når ju ut till alla barn och ungdomar, och det är där man måste börja (Ss-mp).

Ja, det är att det finns en vilja i vårt land att det här är ett samhällsligt gemensamt ansvar att alla barn får en bra utbildning. Och att alla ges möjlighet att gå i förskola också nu då. Och att det är inte något som enbart löses av barnet självt naturligtvis, eller av barnets föräldrar, utan det finns ett samhällsligt ansvar för att alla får en bra start i livet. Att det är ett viktigt samhällsansvar att se till så att alla barn får den chansen. Och att vi inte har delat upp skolan i ... så att säga ... kommunala eller statliga skolor med begränsade resurser, och privatskolor med betydligt bättre resurser, elitskolor. Men det finns väl en viss tendens, menar någon forskare då, att vi är på väg mot skiktade elitskolor idag. Vilket jag är väldigt kritisk till, och jag tycker att det är väldigt viktigt att .. bibehålla en samlad skola där alla barn får plats (Sb-v).

Jag värnar väldigt mycket om den kommunala skolan, och det här som du beskriver ... likvärdigheten alltså. Det är verkligen det viktigaste för mig. Att alla barn oavsett var de bor, oavsett vad de har för resursstarka eller -svaga föräldrar ska ha en god och rimlig chans att få växa (Ss-v).

Den konstruktion av likvärdighet som detta drag leder emot har tydliga vänsterpolitiska undertoner. Likvärdighetsbegreppet är framåtsyftande och samhällscentrerat, genom att den likvärdiga utbildningen ska utformas så att den är samhällsförändrande i meningen att utbildningen ska befrämja en utjämning av sociala skillnader och ökad jämlikhet. Därför ingår i denna konstruktion av likvärdig utbildning mer än uppnående av mål – politikerna betonar skolan som den ideala mötesplatsen för barn med olika bakgrund, och att det är samhällets ansvar att upprätthålla en likvärdig utbildning genom att integrera och blanda i en gemensam skola.

Av de politiker som uttrycker det här väsentliga draget är tre vänsterpartister och en miljöpartist. Det är således en mindre betydande likvärdighetskonstruktion, och det är ett likvärdighetsbegrepp med en vänsterpolitisk prägel.

### **Alternativ för val och konkurrens**

Det sista väsentliga draget som jag identifierat i samtalet om likvärdighet leder mot en lika ideologiskt präglad konstruktion av likvärdighet som den föregående, men som istället befinner sig på högerkanten i politiken. Det är tre politiker som ger uttryck för draget, två folkpartister och en moderat. Likvärdighet kopplas här samman med att alla ska ha möjlighet att få en

utbildning som dels fyller de behov och önskningar som är specifika för varje individ, och dels är av god kvalitet i betydelsen att eleverna har goda studieresultat (når fastställda mål).

Den likvärdiga utbildningen måste ordnas så att det finns reella och goda valmöjligheter för elever och föräldrar att finna den utbildning som passar den enskilda familjen bäst, därför är det väsentligt för likvärdigheten att det finns alternativ – både när det gäller skolans inriktning och anordnare. Om alternativ och möjlighet att göra val saknas, så brister likvärdigheten eftersom man inte ger tillräckligt utrymme för människors olikheter i utbildningssystemet.

I: På vilket sätt styr ni mot likvärdig utbildning i den här kommunen, skulle du säga?

P: Dels så ... satsar vi ju väldigt mycket på det här att man får välja den skola och den utbildningsform som passar ... passar en själv. Sen är det ju då så att vi har förutom den här skolchecken som är satt... det finns ju ett visst fixt pris för grundskolan och ett visst gymnasieprogram och så... Och den är ju lika för de barnen som går samma utbildning (Sb-fp).

Draget innefattar också en tro på att utbildningens kvalitet kan höjas generellt om skolor konkurreras ut. Genom att skolors utbildningsresultat görs kända kommer skolor med dåliga resultat, där måluppnåendegraden är låg, tvingas till utveckling och förbättring om de inte ska gå under. Elever och föräldrar väljer sig därifrån om inte resultaten förbättras, till skolor som lyckas bättre med utbildningen i meningen att de har en hög grad av måluppfyllelse. Konkurrens bidrar därmed till ett självrensande system, genom att skolor med låga resultat förbättras eller försvinner, och detta ger positiva effekter på likvärdigheten.

Det [likvärdigheten] faller på ekonomiska resurser och att se andra ... att ha förmågan att se att man kan organisera skola på andra sätt än vad vi gör. T.ex. att man skulle kunna låta fria aktörer... släppa fram fria aktörer på skolmarknaden ... skolans område här i [kommunen], som gav den kommunala skolan en morot att vässa mera än vad man gör. Att det blev konkurrens på skolmarknaden tror jag skulle stärka målet mot en likvärdig skola, det är jag övertygad om. Det finns ju kommuner i Stockholmsområdet som har mindre resurser för skolans verksamhet än vad vi har men där man klart och tydligt når målen (Ss-m).

Den konstruktion av likvärdighet som detta väsentliga drag leder emot är genom sin individcentrering och marknadsorientering hemmahörande i en borgerligt präglad skolpolitik. Likvärdighet relateras till individens rätt att fatta egna beslut om utbildning, och samhällets ansvar för att skapa en likvärdig skola handlar till en avsevärd del om att på olika sätt utforma ett

utbildningssystem som främjar den individuella beslutanderätten. En för alla gemensam skola med ett likartat innehåll är därför motsatsen till likvärdighet, eftersom det skulle begränsa den rätt alla har att själva få avgöra vad som är bäst för en själv. Även argumentationen för att konkurrens och effekter av marknadskrafter ger bättre likvärdighet kan härledas till en högerorienterad skolpolitik.

## Jämförande och sammanfattande kommentar

Den likvärdighetskonstruktion som dominerar samtalet på den kommunalpolitiska arenan är densamma som den dominerande på de tidigare analyserade arenorna. En likvärdig utbildning förstås i första hand som en utbildning som förmår anpassa sig till de specifika behov som olika elever har, i syfte att alla ska kunna nå de nationellt fastställda målen. En mycket stor del av de intervjuade politikerna talar om likvärdighet på detta sätt, enligt drag (a) *Anpassad utbildning för måluppnående*. Men på den kommunalpolitiska arenan träder också några alternativa sätt att konstruera likvärdighet fram. Ingen av de alternativa tolkningarna av likvärdighetens innebörd kan karaktäriseras som framträdande, i meningen att de uttrycks av många politiker, och dessutom är det i flera fall så att politiker kombinerar den dominerande måluppnåendetolkningen med någon av de alternativa uttolkningarna. Det som fokuseras i draget (c) *Samma innehåll och kunskaper* – att utbildningsinnehållet inte får bli alltför olika för att likvärdigheten ska upprätthållas – finns också som ett undanskymt tema på den rikspolitiska arenan. Denna tolkning kan principiellt inte förespråkas samtidigt som måluppnåendetolkningen, eftersom det i den senare är oväsentligt på vilka sätt man når målen, men dessa förespråkas ändå parallellt av någon politiker. Detta kan även sägas vara fallet för drag (b) *Anpassad utbildning för att utvecklas maximalt*, eftersom målen i den tolkningen bör fastställas individuellt, och gemensamma mål därmed inte kan anses främja likvärdighet.

Konstruktionen av likvärdighet som ett politiskt omstritt och tolkningsbart begrepp utgör också en av de alternativa tolkningarna på den kommunalpolitiska arenan. Dragen (b) *Anpassad utbildning för att utvecklas maximalt*, (d) *Integrera och blanda för social utjämning* och (e) *Alternativ för val och konkurrens*, betraktar jag som konkretiseringar av det principiella drag från skolverksarenan som framhåller likvärdighet som politiskt tolkningsbart. I dessa tre drag ges likvärdighet en betydelse som står i samklang med en viss politisk-ideologisk syn på utbildning och dess utformning. Likvärdighet definieras inte i dessa drag i första hand som uppnående av vissa fastställda mål, utan det är höger- eller vänsterpolitiskt orienterade

principer för utbildning som utgör grunden för hur man ser på likvärdig utbildning.

Trots att måluppnåendeuttolkningen sålunda är dominerande i det kommunalpolitiska samtalet, så kan de alternativa likvärdighetskonstruktioner som har en politisk färgning sägas ha gett avtryck i hur de båda storstadskommunernas majoritetspolitiker driver den kommunala skolpolitiken. De menar att de i kommunen strävar efter att uppnå likvärdighet genom att i

- den socialdemokratiskt styrda storstadskommunen söka upprätthålla den kommunala skolan som en gemensam skola för alla, och led i detta är att inte uppmuntra skolval och etablering av friskolor och att använda finansieringsmedlet för att stärka vissa skolor/områden
- den borgerligt styrda storstadskommunen bygga sitt skolväsende utifrån valfrihetsprincipen, och detta innebär bland annat att friskolor välkomnas för att bredda alternativen, att finansieringen av skolan underlättar skolval och att omfattande underlag för val framställs och distribueras till hemmen.

Likvärdighet som måluppnående och likvärdighet som en del i en viss politisk grundinställning framhålls alltså parallellt i dessa kommuner.

## **Kommunen som part i utbildningspolitiken**

Som ett avslutande steg i analysen av den kommunalpolitiska arenans samtal ska jag i det följande forma kommunbilder. Jag utgår ifrån de tidigare framskrivna kommunbilderna, och undersöker om dessa kan appliceras även på kommunarenan samt om någon ny bild framträder. De tidigare formulerade kommunbilderna är följande:

*Kommunbild 1* tonar fram som en dominerande bild både på den rikspolitiska arenan och på skolverksarenan. Centrala inslag i kommunbilden är att skolans professionella betonas som de som ska fatta beslut om genomförande av utbildningen, och staten som den part som ger de professionella uppdraget i form av mål. Kommunen konstrueras i första hand som en part med ett övergripande ansvar för att utbildningen håller den kvalitet som kan förväntas, och detta innebär bland annat att kommunen ska ge de professionella de förutsättningar som de behöver för att genomföra uppdraget och att kommunen måste övervaka utbildningens kvalitet och resultat genom sitt arbete med kvalitetsgranskningen. Skillnader mellan den rikspolitiska arenans bild 1 och skolverksarenans, är dels mot vilken/vilka parter som betoningen och uppmärksamheten riktas, staten, de professionella eller kommunen, och dels hur närvarande och aktiv kommunen är.

*Kommunbild 2* är en alternativ bild som finns på den rikspolitiska arenan men inte på skolverksarenan. Denna bild framhåller ett mycket begränsat kommunalt partskap för skolan. Exempelvis ska inte kommunen ha något inflytande över finansiering eller utbildningens innehåll. Kommunen är en snarast en icke-part i utbildningspolitiken.

*Kommunbild 3* framträder som ett avvikande sätt att betrakta kommunen på den rikspolitiska arenan genom att kommunen framträder som agerande och deltagande. På skolverksarenan går konstruktionen av en aktiv kommun i två skilda riktningar, där aktiviteten har olika karaktär. Dessa riktningar kan i sin tur relateras till var sin kommunbild. Kommunbild 3 utgör därför inte en relevant kommunbild på Skolverksarenan.

*Kommunbild 4* finns inte på den rikspolitiska arenan, men väl på skolverksarenan. I denna alternativa bild lyfts kommunen fram som en utbildningspolitiskt aktiv part i meningen att lokalpolitiker uttalar principer för finansiering och organisering av skolans verksamhet, principer som har sina grunder i specifika politiska ställningstaganden. Det nationella kravet på att utbildningen ska vara likvärdig fylls av olika kommuner med olika betydelser, som ligger i linje med de politiska principer som kommunens majoritet står för.

De väsentliga dragen i samtalen om styrning av skolan och om kommunen, samt om likvärdig utbildning som jag identifierat på den kommunalpolitiska arenan har kunnat relateras till de tidigare framskrivna kommunbilderna 1,2 och 4, och till en ny kommunbild som tar form på den kommunala arenan. I figur 3 visas hur dragen på kommunarenan har förts samman med de olika kommunbilderna.

Ett av de väsentliga dragen i samtalet om likvärdighet, (a) *Anpassning för måluppnående*, går till flera kommunbilder. Draget (c) *Samma innehåll och kunskaper*, kan inte relateras till någon kommunbild, det leder inte vidare. Övriga väsentliga drag är vart och ett sammankopplat med en kommunbild.

## **Kommunbild 1**

Även på den kommunalpolitiska arenan utgör kommunbild 1 en viktig föreställning om på vilket sätt kommunen är en part i utbildningspolitiken. De kommunala politikerna framhåller att det statliga ansvaret för att formulera mål är avgörande för likvärdigheten, och de betonar att skolledare och lärare är de som ansvarar för att besluta om hur utbildningen ska genomföras. Kommunens ansvar uttrycks som 'övergripande' vilket uppfattas av politikerna som att de ska stå bakom skolverksamheten som en garant och resultatövervakare, men att de inte ska ta någon aktiv del i hur utbildning genomförs.

I fråga om utbildningens innehåll inordnar så gott som alla politiker kommunens partiskap under huvudlinjerna för bild 1. Mycket få anspråk görs på något större inflytande över innehållet, detta uppfattas vara en fråga mellan nationell politisk nivå och skolans professionella. Däremot finns en skillnad mellan politiker och kommuner i hur de betraktar det som de benämner som 'att ge förutsättningar' för utbildningens genomförande. Att ge förutsättningar anges av kommunpolitikerna som en väsentlig uppgift för lokala politiker. När givandet av förutsättningar tar avstamp i kommunbild 1, så utgår politikerna i sina överväganden och beslut ifrån en strävan att i kommunen skapa och upprätthålla en utbildning där eleverna når målen. Det friutrymme som finns i makten över förutsättningarna (resurser, organisation, administration) används för att, utifrån den insikt i specifika lokala omständigheter som de kommunala politikerna kan ha, styra förutsättningarna så att en högre grad av måluppnående kan åstadkommas. Detta är också kommunens sätt att arbeta mot en likvärdig skola.

## **Kommunbild 2**

Konstruktionen av kommunen som en icke-part i utbildningspolitiken, som ju uttrycktes av moderaterna och folkpartiet på den rikspolitiska arenan, utgör även i den kommunalpolitiska arenans samtal en alternativ men undanskymd bild. Också här är det företrädare för moderaterna och folkpartiet som anser att det är olyckligt att kommunerna har inflytande över utbildningsområdet, och att det istället bör vara ett rent statligt ansvar att exempelvis formulera mål för verksamheten, finansiera utbildning genom en nationell skolpeng och att stå för den nödvändiga resultatgranskningen.

## **Kommunbild 4**

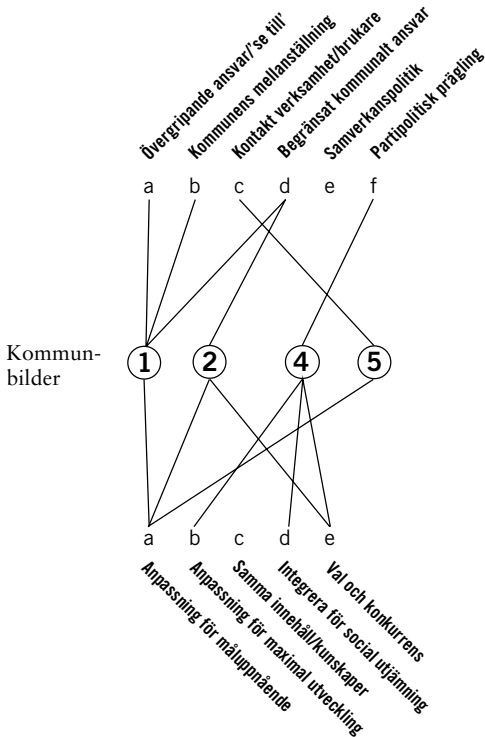
Den politisk-ideologiskt aktiva kommunen som konstrueras i kommunbild 4 är klart närvarande i det kommunalpolitiska samtalet. Där tillkommer också en specificering av det område där kommunen har sitt största utrymme för att bedriva utbildningspolitik. När det gäller utbildningens innehåll eller genomförande (vad som undervisas om och hur undervisning går till) görs, som jag diskuterat under kommunbild 1 ovan, inga eller mycket små anspråk från kommunalpolitiskt håll att få påverka. Det område som framstår som det kommunalpolitiska friutrymme, där det är möjligt att sätta en särskild politisk prägel, är det som politikerna benämner att 'ge förutsättningar' – exempelvis att ge resurser till skolverksamheten och att utforma ett resursfördelningssystem, och att besluta om hur skolan ska organiseras i kommunen. Här *kan* kommunerna utöva ett mycket aktivt inflytande över de grundprinciper som utbildningens organisation och finansiering ska byggas på, och tillerkänna sig själv utbildningspolitiskt initiativutrymme av

FIGUR 3

Figuren visar de väsentliga dragen på den kommunalpolitiska arenan och hur dessa relaterats till de olika kommunbilderna.

### Samtalet om styrning av skolan och om kommunen

Väsentliga drag



Väsentliga drag

### Samtalet om likvärdig utbildning

De väsentliga dragens fullständiga namn:

#### Om kommunen:

- Ett övergripande ansvar – att 'se till'
- Kommunens mellanställning
- Kontakt med verksamhet och brukare
- Begränsning av det kommunala ansvaret
- Samverkanspolitik
- Partipolitisk prägning

#### Om likvärdighet:

- Anpassad utbildning för måluppnående
- Anpassad utbildning för att utvecklas maximalt
- Samma innehåll/kunskaper
- Integrera och blanda för social utjämning
- Alternativ för val och konkurrens



ideologisk karaktär. De båda storstadskommunerna i studien konstruerar ett kommunalpolitiskt partskap som inkluderar ett sådant maktutrymme, och det konkreta utfallet i form av hur deras respektive skolsystem ser ut visar upp skillnader som direkt kan hänföras till de olika politisk-ideologiska grunder som majoriteten håller främst.

Den likvärdighetskonstruktion som betecknar begreppet som performativt och politiskt omstritt kan relateras till kommunbild 4. Likvärdighetsbegreppet fylls med olika betydelser som har sin grund i skilda politiska synsätt, och i storstadskommunerna anges dessa specifikt betingade likvärdighetskonstruktioner som motiv till varför man har upprättat sitt skolsystem just på det sätt man gjort.

## **Kommunbild 5**

I den kommunalpolitiska arenans samtal finns också ett nytt sätt att betrakta kommunens partskap, som tar form som en egen kommunbild eftersom nya aspekter framhålls som centrala när kommunens uppgift formuleras. Den betydelse som läggs i kommunens partskap i utbildningspolitiken utgår ifrån den närhet till verksamheter och till medborgare som den lokala politiken har fördel av. En helt väsentlig uppgift för de kommunala politikerna anges här vara att stå i tät kontakt och kommunikation med verksamhetens olika grupper (elever, skolledare, lärarpersonal, föräldrar) och också med kommunens medborgare i allmänhet. De intryck och den information som politikerna får tillgång till via denna avgörande kommunikation är själva utgångspunkten för den kommunala styrningen av skolan. Det är således inte partipolitik som utgör grunden för de beslut som fattas i den kommunala skolnämnden, inte heller i första hand det statliga uppdraget, utan beslut fattas utifrån en sammanvägning av olika behov, krav och önskemål som framställts till politikerna. Målet med det kommunalpolitiska uppdraget på skolområdet är att skapa en bra skola som alla är nöjda med.

## **Dominansförhållanden**

Den dominansposition som kommunbild 1 intar både i en rikspolitiska arenans och Skolverksarenans samtal framträder inte på samma sätt på den kommunalpolitiska arenan. Bild 1 utgör i det kommunalpolitiska samtalet *ett* av de mest framträdande sätten att konstruera kommunen som part i utbildningspolitiken, men nästan lika framhållna är bilderna 4 och 5. I kommunerna i studien konstrueras sålunda det kommunala partskapet i relativt hög grad i enlighet med dessa senare bilder.

Kommunbild 2 återkommer på den kommunalpolitiska arenan, men det är inte många kommunalpolitiker som förordar det partskap som konstrueras i bild 2. Denna kommunbild är därmed av mindre betydelse på den kommunala arenan än vad den är på den rikspolitiska.

## Kommunen som part i utbildningspolitiken – tre diskurser

### Från fem kommunbilder till tre diskurser

Det avslutande steget i avhandlingens analys ska göras i följande kapitel. Härvid utgör det samlade resultatet från kapitlen 6, 7 och 8 grunden för att *identifiera olika diskurser* om kommunen som en part i utbildningspolitiken. Diskurserna ska identifieras utifrån sina respektive innehållsliga fokus, och dessutom ska vissa centrala teman ifrån Laclau och Mouffe (1985) prövas mot de diskurser som jag identifierat i det utbildningspolitiska samtalet.

I figur 4 sammanställs alla de väsentliga dragen i samtalen om styrning av skolan och kommunen, samt om likvärdig utbildning, med de kommunbilder som jag funnit på undersökningsarenorna. Denna helhetsbild visar hur dragen på de olika arenorna har relaterats till kommunbilderna. Vissa drag ingår i flera kommunbilder, vissa kopplas samman med endast en bild, och några få kan inte knytas till någon av kommunbilderna. Kommunbilderna har olika starka genomslag, de finns på en eller flera arenor i olika grad, och är underbyggda av ett varierande antal väsentliga drag. Några skillnader som är värda att notera särskilt ska här lyftas fram.

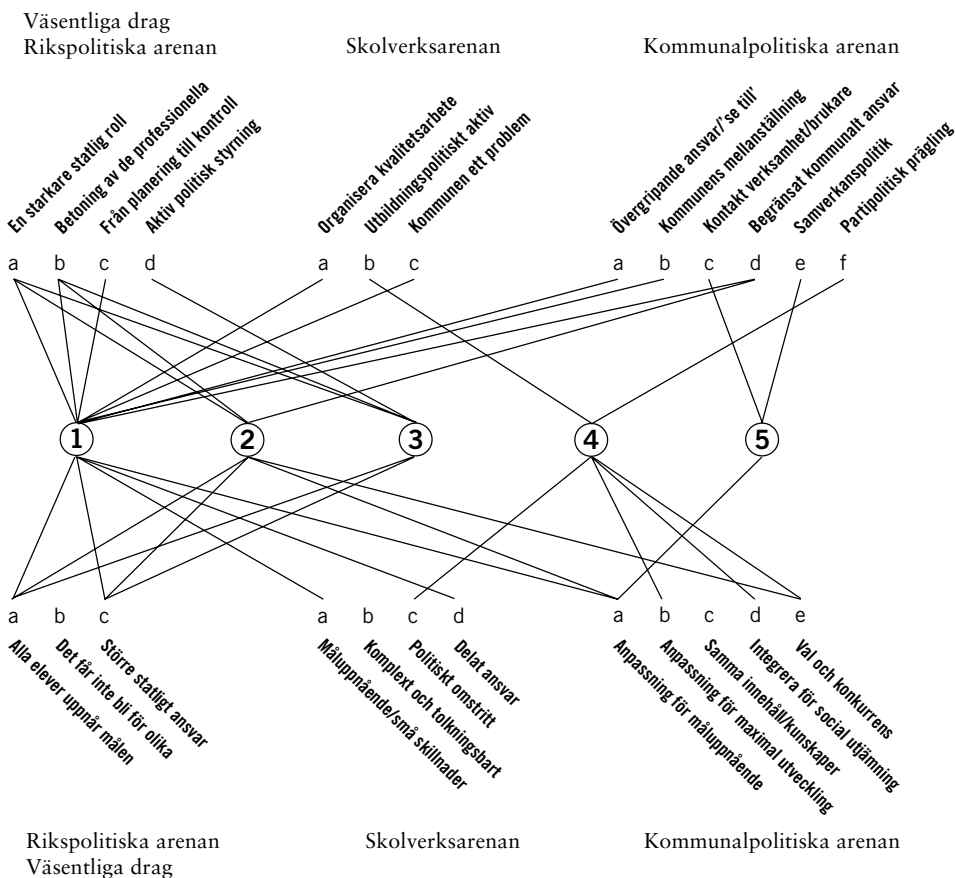
Kommunbild 1 är framträdande på alla tre arenorna, och flera drag på varje arena kan föras till bild 1. Det är en stark bild, som dominerar samtalet om kommunen när man ser till helheten. Om man däremot särskiljer arenorna, och studerar kommunbild 1 på varje arena, så framkommer att det är på den rikspolitiska arenan och skolverksarenan som bilden har en dominerande position. På den kommunalpolitiska arenan utgör kommunbild 1 en konstruktion bland andra möjliga.

De centrala dragen i kommunbild 2 förespråkas av politiker från moderaterna och folkpartiet. Därför finns bild 2 bara där moderater och folkpartister deltar i samtalet på ett sådant sätt att de kan föra fram partispecifika uppfattningar, det vill säga på den rikspolitiska arenan och på den kommunalpolitiska. På skolverksarenan har inte dessa partier samma tillträde till samtalet, eftersom skolverkets insatser och textproduktion utgår ifrån det uppdrag de får av den socialdemokratiska regeringen.

FIGUR 4

Figuren visar de väsentliga dragen på alla arenor, och hur dragen har relaterats till kommunbilderna.

### Samtalet om styrning av skolan och om kommunerna



### Samtalet om likvärdig utbildning

De väsentliga dragens fullständiga namn:

**Om kommunen**

- a) En starkare statlig roll och ökat statligt ansvar
- b) Betoning av de professionellas utrymme
- c) Från planering till kontroll, eller från proaktiva till reaktiva handlingar
- d) Aktiv politisk styrning

**Om likvärdighet:**

- a) Alla elever uppnår målen, trots sina olikheter
- b) Det får inte bli för olika
- c) Större statligt ansvar för likvärdighet
- e) Alternativ för val och konkurrens

**Om kommunen:**

- a) Organisera kvalitetsarbete
- b) Utbildningspolitiskt aktiv kommun
- c) Kommunen ett problem i ett flerdimensionellt gränsländ

**Om likvärdighet:**

- a) Måluppnående och små skillnader
- b) Ett komplext och tolkningsbart begrepp
- c) Ett politiskt omstritt och performativt begrepp
- d) Delat ansvar för likvärdigheten

**Om kommunen:**

- a) Ett övergripande ansvar – att 'se till'
- b) Kommunens mellanställning
- c) Kontakt med verksamhet och brukare
- d) Begränsning av det kommunala ansvaret
- e) Samverkanspolitik
- f) Partipolitisk präglning

**Om likvärdighet:**

- a) Anpassad utbildning för måluppnående
- b) Anpassad utbildning för att utvecklas maximalt
- c) Samma innehåll och kunskaper
- d) Integrera & blanda för social utjämning
- e) Alternativ för val och konkurrens

Kommunbild 4 är en lika stark bild på den kommunalpolitiska arenan som bild 1, men på övriga arenor är den svag (skolverket) eller obefintlig (rikspolitiken). Det är således huvudsakligen kommunerna själva som konstruerar kommunen som en part som handlar utifrån politiska och ideologiska ställningstaganden i utbildningssammanhang. Rikspolitiken är alldeles tyst om detta, varken *att* kommuner har ett sådant utrymme, eller att *inte* har det, är något som omnämns i det rikspolitiska samtalet om skolans styrning.

Kommunbilderna har tidigare beskrivits som både ett slags sammanfattningar av respektive arenakapitel, och som ett led i identifierandet av diskurser om kommunen som part i utbildningspolitiken. Kommunbilderna har förändrats under arbetets gång genom att aspekter har lagts till och förtydligats, och vissa innehåll har skiftat i närvaro och styrka. Min ambition att hålla kommunbilderna öppna för förändringar genom hela analysen är förklaringen till att bilderna inte har namngivits i den tidigare framställningen. Att sätta ett namn på bilderna skulle som jag ser det medföra en risk att en betydelse naglas fast, eller att det obestämda åtminstone kringskärs på ett sätt som jag velat undvika.

Då jag identifierar diskurser är däremot namngivandet betydelsefullt. En diskurs är enligt Laclau och Mouffe (1985) en partiell fixering, som söker reducera det ständiga flödets obestämlighet till ett entydigt centra. Diskursen är därmed en regelbundenhet som ger förutsättningar för hur vi kan tänka, tala och handla. Med diskursens benämning söker jag sätta fingret på vad som är det mest väsentliga i just den fixeringen, vad som i diskursen utgör ett centrum i konstruktionen av kommunen som part i utbildningspolitiken.

### **Vad kvalificerar en diskurs?**

När kommunbilderna har analyserats med syftet att identifiera diskurser, så har vissa kriterier varit avgörande för att en kommunbild ska kvalificeras till en diskurs. Enligt Laclau och Mouffe (1985) har diskurser en antagonistiskt präglad relation till andra diskurser, i den meningen att de mest väsentliga antagandena i andra diskurser utgör grundläggande motsättningar till den egna inre logiken. Diskursernas antagonistiska karaktär har vidare en viktig dubbelhet. Samtidigt som de centrala argumenten i konkurrerande diskurser avvisas genom uteslutningar och osynliggöranden (på grund av att dessa argument hotar att kullkasta den egna inre logiken och entydigheten) så är det gentemot det som finns på utsidan som en insida blir möjlig att konstruera. Diskurser måste därför förstås i förhållande till varandra, de är ömsesidigt konstituerande. Allt detta innebär att när jag analyserar kommunbilderna för att identifiera diskurser blir motsättningar som

påvisar grundläggande oenigheter om vad som står i fokus ett viktigt kriterium för att jag ska kvalificera en kommunbild till en diskurs. Det ska vara möjligt att i en diskurs formulera vad som innesluts och vad som utesluts, och genom detta beskriva vad diskursen centreras kring. En antagonistiskt präglad karaktär är därför ett första kriterium.

Det andra kriteriet för att en kommunbild ska kvalificeras till en diskurs handlar om regelbundenhet. Diskurs definieras i avhandlingen som regelbundenheter som ger förutsättningar för hur vi kan tänka, tala och handla. En regelbundenhet kan som jag ser det inte anses föreligga om en kommunbild är ett begränsat inslag på endast en arena. För att kvalificeras till en diskurs bör en kommunbild antingen vara en regelbundenhet genom att förekomma på mer än en arena, eller genom att en övervägande del av samtalsdeltagarna på en arena framhåller en bild så att den antar en arena-dominerande position. Ett begränsat inslag på en arena kan därför inte vara fråga om en diskurs, utan stannar vid att vara en kommunbild.

Utifrån dessa kriterier, *antagonistiskt präglad karaktär* och *regelbundenhet*, har jag analyserat de fem kommunbilderna med syftet att avgöra vilka av dem som kan kvalificeras till diskurser. I detta arbete har två av bilderna fallit bort, bilderna 3 och 5.

Kommunbild 3 faller först och främst på regelbundenhetskriteriet. Bilden finns bara på den rikspolitiska arenan, och är där en mycket undanskymd konstruktion av kommunens partskap. Det som utgör det centrala innehållet i kommunbild 3, en aktiv och handlande kommun, tar dessutom på skolverksarenan en annan form genom att aktiviteten och handlingarna går i två skilda riktningar som kan kopplas samman med andra kommunbilder. När det gäller en antagonistiskt präglad karaktär kan en antagonistisk relation beskrivas i förhållande till kommunbild 2, som ju vill avlägsna kommunen som en handlande part med inflytande. Däremot är det tveksamt om relationen till kommunbilderna 1 och 4 kan sägas vara av antagonistisk art, en avsevärd del av de centrala aspekterna i bild 1 är lika framhållna i bild 3, och aktiviteten i bild 3 är inte huvudsakligen av den arten att den förnekar bild 1 eller bild 4. Sammantaget är min bedömning att kommunbild 3 inte kan kvalificeras till en diskurs.

Kommunbild 5 faller på båda kriterierna. Bilden finns bara på den kommunalpolitiska arenan. Det är inte en undanskymd bild med liten betydelse, men inte heller en dominerande bild, och den kan därför knappast beskrivas som regelbunden. När det gäller en antagonistisk karaktär kan en antagonistisk relation möjligen beskrivas gentemot kommunbild 4, som ju poängterar ett ideologiskt grundat handlande. Kommunbild 5 konstruerar ett partskap som bygger på ambitionen att sätta sig över politiska skillnader vid beslut och handlingar, och som istället centreras kring vad brukare

och medborgare önskar. Däremot har relationen till bilderna 1, 2 och 3 knappast en antagonistisk prägel. Bild 5 skulle till och med kunna ses som inordnad under kommunbild 1, även om vissa betydelser då skulle tonas ned. Min bedömning är att inte heller kommunbild 5 kan kvalificeras till en diskurs.

De kommunbilder som i analysen har kvalificerats till diskurser är således bilderna 1, 2 och 4. I det närmast följande ska diskurserna om kommunen som part i utbildningspolitiken i ett första steg presenteras till sitt innehåll. Min strävan i dessa diskursbeskrivningar är att lyfta fram det som utmärker respektive diskurs, det som utgör fokus i diskursens konstruktion av kommunen som part i utbildningspolitiken. Därför är diskursbeskrivningarna korta och koncentrerade. Nyanserande resonemang har förts i kapitlen 6–8, och vidare konsekvensdiskussioner förs i kapitel 10.

Efter genomgången av de tre diskurserna ska jag belysa dem genom en granskning utifrån vissa centrala delar av Laclaus och Mouffes diskursteorier (1985).

De diskurser som har identifierats i materialet är:

- *Kommunen som resultatansvarig* (kommunbild 1)
- *Kommunen som icke-part* (kommunbild 2)
- *Kommunen som politiskt-ideologiskt handlande* (kommunbild 4).

## **Kommunen som resultatansvarig**

I den första diskurs som ska presenteras – *Kommunen som resultatansvarig* – centreras konstruktionen av kommunen som part i utbildningspolitiken kring ett ansvar för utbildningens resultat. Kommunen är således den part i utbildningssystemet som bär det största ansvaret för att alla elever når de nationella målen för utbildningen – inte staten eller de professionella<sup>20</sup>. I diskursen definieras alla insatser och handlingar från kommunens sida inom denna måluppnående- och resultatram. Betoningen av att kommunens partskap är helt relaterat till skolans resultat kommer också till uttryck genom det som kommunen *inte* ska göra.

---

<sup>20</sup> Kommunen är förstas inte ansvarig för måluppnående i fristående skolor. Det är i egenskap av huvudman som kommunen bär resultatansvaret, samma ansvar bärs av andra huvudmän. Men eftersom avhandlingen riktar sig mot just kommunen, och inte andra huvudmän, så är det enbart kommunen som huvudman som diskuteras.

De väsentliga drag i samtalen på de tre arenorna om styrning av skolan och kommunerna, samt om likvärdig utbildning, som utgör grunden för diskursen *Kommunen som resultatansvarig* visas i figur 5.

Det är viktigt i diskursen att fördelningen av ansvar mellan olika parter är klargjord, och det finns ofta en oro över att så inte är fallet. Inte sällan framhålls därför att ansvarsfördelningen måste tydliggöras ännu mer. De väsentliga dragen om styrning och om kommunen kan inordnas i två grupper, som visar hur isärhållande av olika parter uppgifter är utmärkande för det sätt varpå kommunen konstrueras som utbildningspolitisk part i diskursen.

I den första gruppen av väsentliga drag är kommunen inte en handlande part. Kommunen är för det mesta osynlig och frånvarande, och ingår inte som aktiv i de utbildningspolitiska överväganden som görs. Dessa drag är:

- En starkare statlig roll och ökat statligt ansvar
- Betoning av de professionellas utrymme
- Kommunen ett problem i ett flerdimensionellt gränsland
- Kommunens mellanställning

I dessa väsentliga drag framhålls de andra parterna i systemet – staten och de professionella – när viktiga aspekter av utbildning och undervisning diskuteras, exempelvis formulering av utbildningsmål eller inflytande över undervisningens innehåll och genomförande. Det är just *frånvaron* av kommunen som här bidrar till det sätt varpå kommunen konstrueras i diskursen, kommunen utesluts när samtalet rör vissa frågor. Att kommunen inte ska ha något att göra med målformulering och undervisningens genomförande sägs sällan explicit, men det framgår ändå tydligt av de upprepade påpekandena om att staten formulerar mål och de professionella fattar beslut om undervisningens innehåll och genomförande. Om något sägs om kommunen i dessa sammanhang, så är det att ansvarsförhållandena måste tydliggöras – vilket betyder att det måste tydliggöras att kommunen inte har något ansvar på dessa områden.

I de väsentliga drag där kommunen *är* en aktiv och handlande part, är det kvalitetsarbete och ett övergripande ansvar som diskuteras som de centrala uppgifterna. Dragen är:

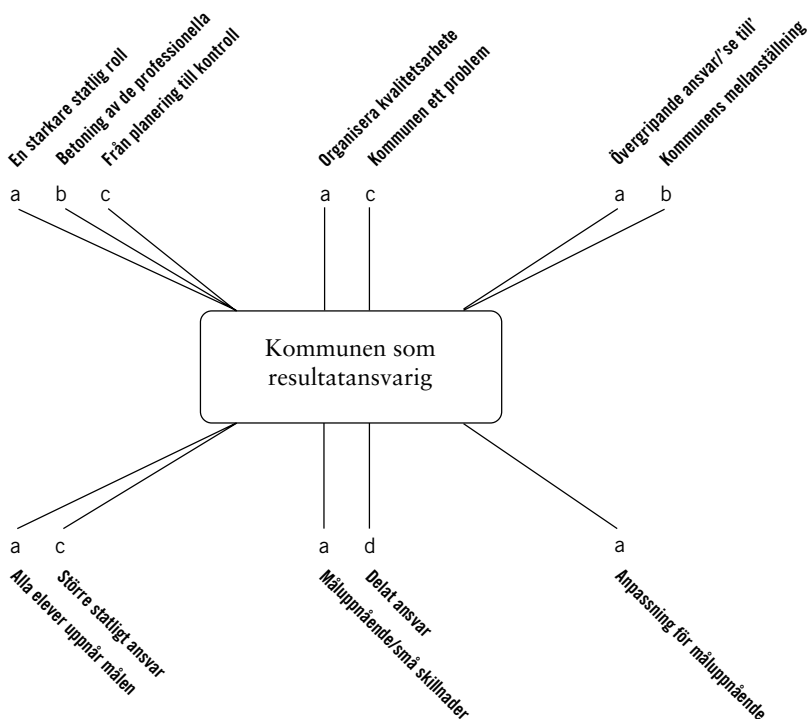
- Från planering till kontroll, eller från proaktiva till reaktiva handlingar
- Organisera kvalitetsarbete
- Ett övergripande ansvar – att 'se till'

Kommunen har en mycket viktig och framskriven uppgift som ytterst ansvarig för att eleverna når målen. Kommuner kan inte vara passiva på detta område, de måste initiera dialoger mellan de professionella, mellan politi-



FIGUR 5

Figuren visar de väsentliga dragen på samtliga arenor som ligger till grund för diskursen *Kommunen som resultatansvarig*.



De väsentliga dragens fullständiga namn:

**Rikspolitiska arenan**

**Om kommunen**

- a) En starkare statlig roll och ökat statligt ansvar
- b) Betoning av de professionellas utrymme
- c) Från planering till kontroll, eller från proaktiva till reaktiva handlingar

**Om likvärdighet**

- a) Alla elever uppnår målen, trots sina olikheter
- b) Större statligt ansvar för likvärdighet

**Skolverksarenan**

**Om kommunen**

- a) Organisera kvalitetsarbete
- c) Kommunen ett problem i ett flerdimensionellt gränsländ

**Om likvärdighet**

- a) Måluppnående och små skillnader
- d) Delat ansvar för likvärdigheten

**Kommunalpolitiska arenan**

**Om kommunen**

- a) Ett övergripande ansvar – att 'se till'
- b) Kommunens mellanställning

**Om likvärdighet**

- a) Anpassning för måluppnående

ker och professionella och mellan lokala politiker/högre tjänstemän och Skolverket. De måste upprätta fungerande system för det kommunala kvalitetsarbetet som fokuserar elevernas måluppnående, och konstaterade förbättringsbehov ska åtgärdas på ett sätt som ger positiva effekter på skolans resultat. Dialogerna och systemet för kvalitetsarbete måste vidare vara kopplade till den kommunala budgeten, så att ekonomiska förutsättningar kan skapas för de insatser som krävs. Kommunen ska också som en del i det övergripande ansvaret redogöra för sin skolverksamhet och dess framgång i den årliga kvalitetsredovisningen.

Principen om en likvärdig utbildning utgör en drivkraft och ett viktigt motiv i argumentationslinjen. Likvärdighet i betydelsen att alla elever ska uppnå de nationella målen underbygger diskursens isärhållande av olika parterns uppgifter. Likvärdigheten kräver att utbildningsmålen riktas från nationell nivå direkt till de professionella, utan omväg över kommunen. Den möjlighet kommuner haft att formulera egna utbildningsmål i skolplanen har utgjort en tvetydighet som nu föreslås tas bort. Likvärdighetsprincipen är därför motiv till att krympa kommunens inflytande över utbildningens innehåll.

Men likvärdighetskravet motiverar också kommunernas viktiga uppdrag att bedriva kvalitetsarbete, där utvärdering, förbättringsinsatser och kvalitetsredovisning är framlyfta kommunala huvuduppgifter i strävan mot likvärdighet. Kommunen har därför ett avgörande ansvar för en nationellt likvärdig utbildning, kvaliteten på kommunernas kvalitetsarbete är väsentlig för om utbildningen kan bli likvärdig.

I diskursen *Kommunen som resultatansvarig* konstrueras kommunen som en viktig part i utbildningspolitiken, med en alldeles specifik och för likvärdigheten avgörande uppgift att fylla. Denna uppgift är helt relaterad till skolans resultat i meningen elevers uppnående av nationella mål. Kommuners handlingar utgår ifrån att kommunen är resultatansvarig – andra möjliga handlingsgrunder är uteslutna. Det är utmärkande för diskursen att kommunens partskap i hög grad konstrueras genom att de olika parternas ansvarsområden noga hålls isär.

## **Kommunen som icke-part**

I diskursen *Kommunen som icke-part* utgår konstruktionen av kommunen från att utbildningsområdet är en angelägenhet mellan staten, de professionella och de enskilda familjerna. Staten är huvudansvarig för utbildning, och det innebär att utbildningens mål såväl ska formuleras som kontrolleras på nationell nivå. Det statliga utbildningsuppdraget riktar sig direkt till de professionella. Skolledare och lärare ska ha frihet att utan inblandning få planera och genomföra en utbildning som motsvarar statens krav på de

mål som eleverna ska nå, och som motsvarar familjernas förväntningar på utbildningen. Kommunen har ingen plats i utbildningssystemets förverkligande i diskursen, eftersom det inte ska finnas mellaninstanser som blandar sig i varken de statliga uppgifterna att formulera målen och utvärdera, eller de professionellas uppgift att genomföra utbildningen. Kommunen tar därmed form som en icke-part i diskursen.

En viktig del i att förverkliga det utbildningssystem där kommunen inte är en part, är att också finansieringen av skolan är nationell. Alla skolanordnare ska ha samma ekonomiska villkor, det ska inte spela någon roll var någonstans i landet utbildningen finns eller vem som är huvudman för den samma. Skolan ska finansieras genom en nationell skolpeng, där varje elev har en bestämd summa pengar som tillfaller den skola där eleven går. Kommunen kan inte ha något ansvar för finansieringen, eftersom kommuners olikartade ekonomiska situationer då kommer att få betydelse för utbildningens kvalitet. Dessutom kan kommuner söka utöva inflytande över skolområdet med hjälp av resurstilldelningen.

De väsentliga drag i samtalen på de tre arenorna om styrning av skolan och kommunerna, samt om likvärdig utbildning, som ligger till grund för diskursen *Kommunen som icke-part* visas i figur 6.

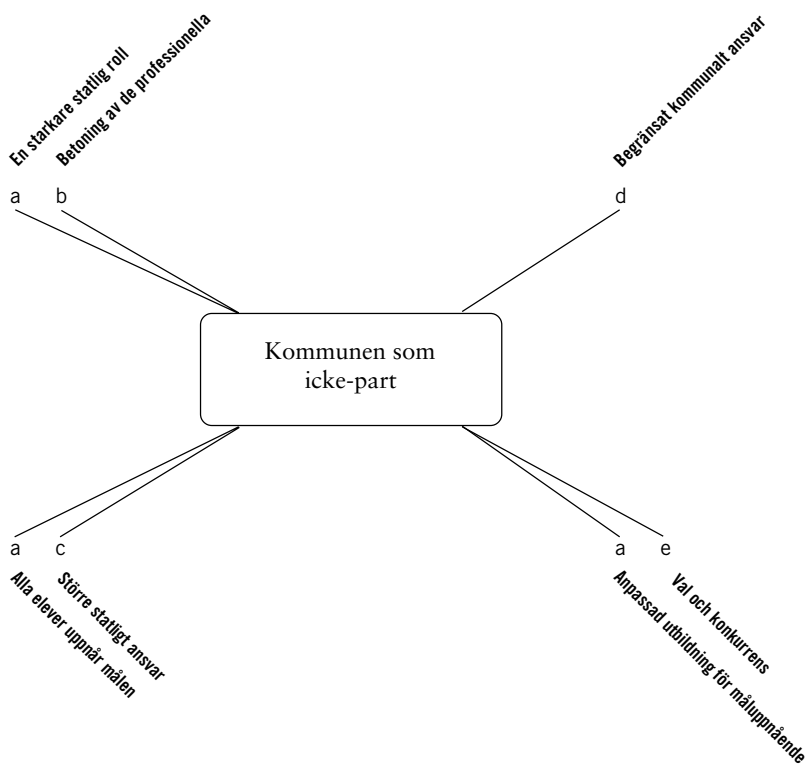
Inget av de väsentliga dragen som underbygger diskursen tilldelar kommunen någon uppgift på utbildningsområdet. Dragen handlar just om hur staten behöver ta ett fastare grepp om skolfrågorna, att de professionella måste ges utökade befogenheter och att skolor måste bli fria från kommunalt inflytande.

Diskursens likvärdighetsbegrepp är dubbelt till sin innebörd. Likvärdig utbildning i betydelsen att alla ska uppnå målen är en viktig orsak till att det statliga ansvaret inte kan luckras upp genom att andra parter erhåller delar av målformulerings- och utvärderingsuppdraget. Detta ansvar måste hållas samman, och ett nationellt grepp om utbildningsuppdraget och en samlad kontrollinsats är väsentligt i strävan mot större likvärdighet. Men likvärdighetsbegreppet har också en innebörd som ligger i linje med ett ideologiskt ställningstagande för valfrihet och individens rätt att fatta egna beslut om utbildningens inriktning. Detta kommer framförallt till uttryck i diskursens förespråkande av finansiering av skolans verksamhet genom ett skolpengssystem. Nationell skolpeng framställs som ett sätt för samhället att skapa ett utbildningssystem som främjar den individuella beslutanderätten och likvärdighet, i betydelsen att likvärdighet innebär att allas olikheter och önskningar har lika stort värde. En nationell finansiering genom skolpeng ska också ge alla skolor likvärdiga ekonomiska villkor.

Sammantaget har kommunen således i denna diskurs inget ansvar och inga uppgifter som medför inflytande över den pedagogiska verksamheten

FIGUR 6

Figuren visar de väsentliga dragen på samtliga arenor som ligger till grund för diskursen *Kommunen som icke-part*.



De väsentliga dragen fullständiga namn:

**Rikspolitiska arenan**

**Om kommunen**

- a) En starkare statlig roll och ökat statligt ansvar
- b) Betonning av de professionellas utrymme

**Om likvärdighet**

- a) Alla elever uppnår målen, trots sina olikheter
- b) Större statligt ansvar för likvärdighet

**Kommunalpolitiska arenan**

**Om kommunen**

- d) Begränsning av det kommunala ansvaret

**Om likvärdighet**

- a) Anpassad utbildning för måluppnående
- b) Alternativ för val och konkurrens

– kommunen är en icke-part i utbildningspolitiken. Det finns vissa uppgifter som kommuner kan ha hand om när det gäller skolan, exempelvis att tillhandahålla lokaler och skolmåltider, anordna skolskjutsar, etcetera. Det väsentliga är att den kommunala nivån inte ska kunna påverka utbildningens innehåll eller utformning, varken kommunala tjänstemän eller politiker ska ha sådana befogenheter.

## **Kommunen som politisk-ideologiskt handlande**

I den tredje och sista diskursen som jag har identifierat – *Kommunen som politisk-ideologiskt handlande* – konstrueras kommunen som en part som har utrymme att organisera skolan med vissa politisk-ideologiska principer som ledstjärna. Kommunen är en skolpolitiskt aktiv part, och kommunens handlingar på skolområdet bestäms av den politiska majoritetens ideologiska ställningstaganden. Detta får tydliga och synliga konsekvenser för hur kommunens skolverksamhet tar form, exempelvis genom att organisering och finansiering främjar ett valfrihetsbaserat system eller främjar en stark gemensam (kommunal) skola.

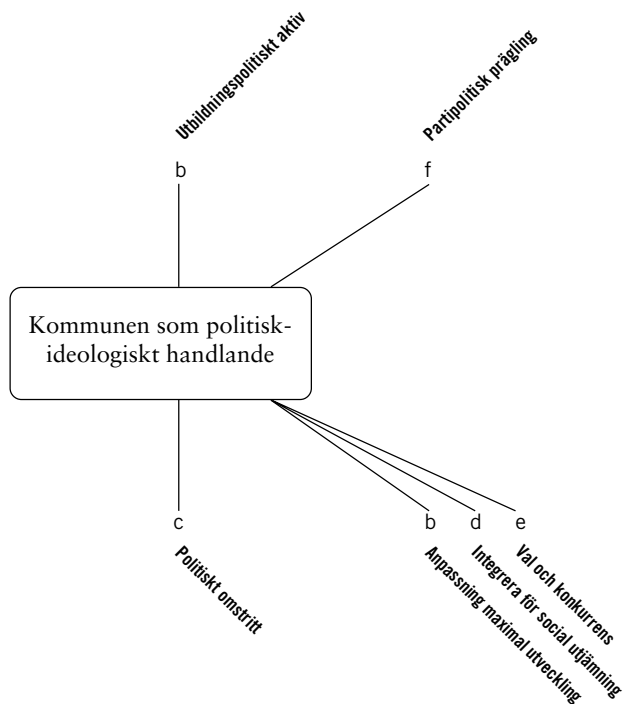
De väsentliga drag i samtalen på de tre arenorna om styrning av skolan och kommunerna, samt om likvärdig utbildning, som ligger till grund för diskursen visas i figur 7.

Principen om likvärdig utbildning är en underliggande drivkraft till de politisk-ideologiskt grundade handlingar som diskursens kommunkonstruktion möjliggör genom att den utgör en del av argumentationen för ett visst politisk-ideologiskt ställningstagande. Om likvärdighet betyder att alla elevers olikheter och specifika behov och önskemål ska ges lika värde, så måste skolan organiseras utifrån det för att främja likvärdighet. Då blir en långt gången individuell valfrihet ett centralt inslag i den kommunala skolpolitiken. Om likvärdighet istället har en jämlikhetsorienterad bas som uttrycks som att alla skolor ska vara lika mycket värda och ge alla elever samma möjligheter, och dessutom fungera som mötesplatser för barn och ungdomar med olika bakgrund, behov och önsknings, så blir upprätthållandet av en gemensam skola en viktig aspekt i den kommunala skolpolitikens strävan att uppnå likvärdighet. Diskursens likvärdighetsbegrepp är alltså inte entydigt, utan tvärtom är betydelsen av likvärdighet omstridd.

I diskursen är kommunen en part med utbildningspolitisk initiativrätt. I kommunalpolitiken fattas beslut om vilka ideologiska principer som ska ligga till grund för hur utbildningen i den egna kommunen ska organiseras och finansieras. Kommunens handlingar på utbildningsområdet bygger på dessa principer, vilket får konkreta effekter för skolans verksamhet i kommunen. Kommuner kan motivera sina handlingar med att de strävar mot

FIGUR 7

Figuren visar de väsentliga dragen på samtliga arenor som ligger till grund för diskursen *Kommunen som politisk-ideologiskt handlande*.



De väsentliga dragens fullständiga namn:

**Skolverksarenan**

**Om kommunen**

b) Utbildningspolitiskt aktiv kommun

**Om likvärdighet**

c) Ett politiskt omstritt och performativt bergrepp

**Kommunalpolitiska arenan**

**Om kommunen**

f) Partipolitisk prägling

**Om likvärdighet**

b) Anpassad utbildning för att utvecklas maximalt

d) Integrera och blanda för social utjämning

e) Alternativ för val och konkurrens

att uppnå en högre grad av likvärdighet. Likvärdighetsbegreppets performativa karaktär framträder tydligt i diskursen.

## **Diskurserna i ljuset av social antagonism och hegemoniska interventioner**

Det diskursteoretiska perspektiv som utgör avhandlingens teoretiska ansats är väsentligen inspirerat av Laclaus och Mouffes diskursteori (1985). I denna kapitlets avslutande del ska jag diskutera de identifierade diskurserna i relation till ett par centrala teman i Laclaus och Mouffes teoribildning; social antagonism och hegemoniska interventioner.

Det sociala betraktas av Laclau och Mouffe som präglad av en ständig mångtydighet och obestämbarhet. Diskurser fungerar som ett sätt att reducera mångtydigheten och skapa centra, vilka spelar en avgörande roll för människors meningsskapande och hur världen och verkligheten konstitueras. Diskurser är enligt Laclau och Mouffe partiella fixeringar. Det innebär att en diskurs aldrig kan vara annat än tillfällig, även om tillfälligheten ibland kan vara långvarig. Ingen diskurs kan heller bli helt entydig, det finns alltid ett meningsöverskott som ger utrymme för konkurrerande diskurser. De viktigaste antagandena i en diskurs är *antagonistiska* gentemot andra diskursers mest centrala antaganden. Det innebär att konkurrerande diskurser utesluter varandras inre logik. Diskurser söker alltid expandera mot en dominerande position, där diskursen är så allmänt vedertagen att den utgör ett icke ifrågasatt ramverk och därmed uppfattas som 'det objektiva'. Denna expansiva strävan benämner Laclau och Mouffe som *hegemonisk intervention*.

### **Antagonism**

Jag har i avhandlingen identifierat tre diskurser om kommunen som part i utbildningspolitiken. De tre diskurserna visar hur flertydigheten kommer till uttryck i denna fråga. Jag betraktar med Laclau och Mouffe diskurserna som tre partiella fixeringar som i vår samtid utgör tre olika centra varifrån kommunens partskap på utbildningsområdet kan ges mening. Var och en av dessa tre diskurser innesluter vissa centrala antaganden, vilka bildar en inre logik som gör anspråk på självklarhet och som inte öppnar för ifrågasättanden. Koncurrerande diskursers inre logik är antagonistiska i förhållande till den egna, och avvisas antingen genom explicita förnekanden eller genom tystnad och osynliggörande. En antagonistiskt präglad karaktär har tidigare också utvecklats som ett kriterium för att jag ska kvalificera en kommunbild till en diskurs.

Utifrån Laclaus och Mouffes antagonismtema har jag granskat diskurserna med hjälp av just inneslutningar och uteslutningar: Vad innesluts, det vill säga vad är självklart, icke ifrågasatt och vad bekräftas i diskurserna? Vad utesluts, genom att osynliggöras eller att bestridas öppet? På vilka sätt hotas diskursernas inre logik att kullkastas av det som utesluts?

Den inre logiken i diskursen *Kommunen som resultatansvarig* tar mål- och resultatstyrningen av skolan som given, och denna utgör en icke ifrågasatt utgångspunkt för alla handlingar som utförs av systemets olika parter. Att olika parter har skilda uppgifter kan förstås utifrån fokuseringen på resultat, en strävan emot bättre måloppnående kräver att parterna fullgör sina respektive uppgifter och inte överträder sina befogenheter. Också likvärdighetsbegreppet inordnas i den givna mål- och resultatstyrningsramen – en likvärdig utbildning är en utbildning där alla elever når de nationellt fastställda målen. Att sträva emot en mer likvärdig skola innebär då att sätta en högre grad av måloppnående i fokus.

Något som utesluts ur diskursen genom centreringen kring måloppnående och resultat är att parterna i styrsystemet ägnar sig åt ideologiskt värdegrundande handlingar som faller utanför resultatramen. Explicita överväganden som visar att det finns olika idéer om hur skolan ska ordnas och styras är frånvarande i diskursen. Det mål- och resultatorienterade styrsystemet framträder därmed som ideologiskt värdebefriat i sitt genomförande. I målformuleringsprocessen byggs de viktiga värdena in i utbildningen, och när målen väl har fastställts på den nationellt politiska nivån är det bara uppnående av dessa mål som är av intresse. Hur utbildningen ser ut och ordnas och vad den innehåller är oväsentligt så länge de nationella målen nås. Tilltron till att målstyrning såväl garanterar en viss kunskapsnivå, som att den tillåter individuell olikhet är total. Detta bekräftas gång på gång – vägen till målen kan och ska vara olika.

Med den givna och icke-problematiserade inre logiken att det är uppnående av mål som är alla inblandades huvudsakliga intresse, så kan organisation och finansiering av utbildning överlåtas till kommunerna utan diskussion om vad detta kan tänkas innebära. När kommuner ska anordna sin utbildning är det givet att de i sina överväganden tar sin utgångspunkt i strävan emot goda resultat. Att kommuner skulle kunna ha andra grunder för hur de organiserar sin skolverksamhet finns inte, det berörs inte överhuvudtaget, det utesluts.

Också likvärdighetsbegreppet blir en del av diskursens logik, det görs ideologiskt värdeneutralt genom att bara handla om måloppnående men stärker ändå diskursens argumentationslinje genom sin performativa karaktär. De under 1980- och 90-talen intensiva värdestriderna om likvärdig-



hetens innebörd är borta, likvärdighet kopplas inte samman varken med jämlikhetsvärden eller valfrihetsvärden.

De båda andra diskurserna, *Kommunen som icke-part* och diskursen *Kommunen som politisk-ideologiskt handlande*, gör i motsats till *Kommunen som resultatansvarig* anspråk på att det har betydelse hur utbildning är organiserad och finansierad. I dessa diskurser, framförallt i *Kommunen som politisk-ideologiskt handlande*, är det inte bara elevers höga grad av måluppnående som är intressant när man fattar beslut om hur utbildning ska genomföras, organiseras och finansieras. Det är inte heller bara goda resultat avseende målen som avgör huruvida utbildningen är likvärdig. Båda diskurserna bejakar att det är med grund i politisk-ideologiska värden som utbildningen tar form, och att det är utifrån dessa värden som argument formuleras för hur bättre likvärdighet ska kunna åstadkommas. Detta centrala antagande utgör en inre logik som står i en antagonistisk relation till den inre logiken i *Kommunen som resultatansvarig*. Alltså: anspråk på en värdebefriad målfokusering från alla parter sida utgör en antagonism till bejakande av att parter i sina handlingar utgår ifrån ideologiska värdegrunder.

Den gemensamma inneslutningen i diskurserna *Kommunen som icke-part* och diskursen *Kommunen som politisk-ideologiskt handlande* att det sätt varpå skolan organiseras och finansieras bygger på ideologiska principer, leder dock till helt olika, och sinsemellan antagonistiska, konstruktioner av kommunen. I *Kommunen som icke-part* motiverar denna givna och icke-ifrågasatta utgångspunkt att staten ska ta över huvudmannskapet och att kommunen inte ska vara en part. Den stärkta statliga styrningen och statlig finansiering via skolpeng som i diskursens argumentation ska ersätta det nuvarande systemet och utesluta kommunen som en part, är ett i sig ideologiskt präglat sätt att organisera utbildning. I diskursen görs ett ideologiskt ställningstagande för en modell för skolans organisation och finansiering som baseras på valfrihet och decentralisering, i betydelsen att makten ska förflyttas till professionella och familjer, och från kommunen.

I diskursen *Kommunen som politisk-ideologiskt handlande* är utgångspunkten att skolans organisering och finansiering bygger på ideologiska principer lika givna som i *Kommunen som icke-part*, men här utgör denna utgångspunkt själva möjlighetsutrymmet för kommuner att prägla skolan lokalt. Diskursens inre logik är att en central del av det kommunala självstyret på skolans område utgörs av kommuners rätt att sätta en viss politisk prägel på skolans organisation och finansiering. Denna logik är antagonistisk i förhållande till de båda andra diskurserna. I logiken ingår att utbildning kommer att ta olika form i olika kommuner, beroende på politiska majoritetsförhållanden och kommuners skilda önskan om huruvida de vill prägla skolan lokalt.

## Hegemoni

Hegemoni handlar om diskursiva dominansförhållanden. De tre diskurser som jag har identifierat visar att det råder en diskursiv flertydighet om kommunen som part i utbildningspolitiken. Det innebär att det inte finns någon hegemoni i Laclaus och Mouffes mening, alltså att en diskurs är så given och dominerande att den anger villkoren för hur kommunen konstrueras i alla läger. Därmed kan inte någon av de tre diskurserna betecknas som *hegemonisk* för hela det utbildningspolitiska samtalet om skolans styrning och kommunernas partskap. Diskursen *Kommunen som resultatansvarig* är däremot den starkaste diskursen av de tre, den präglar det utbildningspolitiska samtalet som helhet och är inflytelserik på samtliga arenor. För respektive arena kan dominansförhållandena beskrivas som följer:

På den rikspolitiska arenan är två diskurser samtidigt närvarande; *Kommunen som resultatansvarig* och *Kommunen som icke-part*. Den förstnämnda dominerar arenans samtal kraftfullt, utrymmet för utmanande diskurser är mycket begränsat. Den konkurrerande diskursen utgör dock ett visst alternativ, men denna diskurs måste ses som ett undanskymt sätt att konstruera kommunens partskap.

På Skolverksarenan har jag också identifierat två diskurser i samtalet; *Kommunen som resultatansvarig* och *Kommunen som politisk-ideologiskt handlande*. Även här är den första dominerande, den konkurrerande diskursen är ett svagt inslag i samtalet.

På den kommunalpolitiska arenan finns alla tre diskurserna närvarande i samtalet. Dessutom är styrkeförhållandena mellan diskurserna mindre ensidigt dominerade av *Kommunen som resultatansvarig*, även om diskursen har stort inflytande även på kommunarenan. *Kommunen som icke-part* är ett alternativ, men diskursen är ganska svag och förespråkas inte ens av alla de politiker som företräder de partier som argumenterar för den på riksnivå. *Kommunen som politisk-ideologiskt handlande* är framförallt ett alternativ i de bägge storstadskommunerna. I dessa är diskursen förhållandevis stark, möjligen lika stark som *Kommunen som resultatansvarig*, och det möjlighetsutrymme som diskursens kommunkonstruktion ger utnyttjas av båda storstadskommunerna. I landsbygdskommunerna har de konkurrerande diskurserna en betydligt svagare ställning. Där är diskursen *Kommunen som resultatansvarig* mer dominerande än i storstadskommunerna.

## **Avslutande kommentar**

Genom avhandlingens analyser har jag kunnat identifiera tre olika, sinsemellan konkurrerande, diskurser om kommunen som part i utbildningspolitiken. Var och en av de tre diskurserna innesluter vissa centrala antaganden som möjliggör en viss kommunkonstruktion, och som utesluter och omöjliggör de konkurrerande diskursernas konstruktioner. Jag har argumenterat för att detta kan förstås som diskursernas antagonistiska karaktär. I det följande och avslutande kapitlet ska de tre diskurserna diskuteras med speciellt avseende på vad som kan tänkas bli konsekvenserna av de olika sätten att konstruera kommunen som en part i utbildningspolitiken, konsekvenser för utbildningen, för kommunerna, för skolans professionella och för elever och föräldrar.



## En avslutande diskussion om diskursernas konsekvenser

Utbildningspolitiken tar form genom alla de samtal som pågår på olika platser i samhället om skola och utbildning. Dessa platser är centralt och lokalt belägna, de befolkas av politiker, av olika slags professionella deltagare, av föräldrar och elever, och av medborgare i allmänhet. Samtalen pågår såväl skriftligt som muntligt. I dessa samtal försiggår en ständig diskussion mellan företrädare för olika synsätt, där förespråkare för de olika perspektiven lägger fram argument för att övertyga om att det egna synsättet bör få företräde när beslut fattas om hur skolväsendet ska byggas upp.

En av de viktiga frågor som har diskuterats allt sedan decentralisering av skolans styrning kom upp på den politiska dagordningen under 1970-talet, och som har kommit att kopplas till den grundläggande principen om att utbildningen ska vara likvärdig, är vilket ansvar för skolan som kommunerna ska ha. Jag har i min avhandling riktat intresset mot hur kommunen framträder som en part i utbildningspolitiken och hur kommunens partskap relateras till frågan om likvärdighet. Jag har undersökt en del av de utbildningspolitiska samtal som pågår, och genom avhandlingens analys kunnat identifiera tre olika diskurser om kommunen som part i utbildningspolitiken, vilka utgör betydelsefixeringar på tre arenor där utbildningspolitiska samtal förs. På arenorna rikspolitiken, Skolverket och kommunalpolitiken menar jag att de identifierade diskurserna *Kommunen som resultatansvarig*, *Kommunen som icke-part* och *Kommunen som politisk-ideologiskt handlande* är betydelsefulla centra i samtalet.

Jag har utifrån analysen argumenterat för att diskurserna är att betrakta som antagonistiska i förhållande till varandra, vilket innebär att de utesluter den inre logiken i konkurrerande diskurser eftersom dessa utgör motsättningar som hotar att kullkasta den egna inre logiken. Det innebär dock inte, som man kanske skulle kunna tro, att diskurserna inte kan samexistera i en konkret politisk vardag, exempelvis i en kommuns skolpolitiska diskussioner. Tvärtom kan flera diskurser finnas parallellt närvarande utan att deras antagonistiska karaktär blir problematisk. Då och då ställs dock dessa diskursers respektive logiska centra mot varandra i en konkret pro-

blematik, och då kommer antagonismen i dagen och den ena diskursen måste få företräde.

I detta avhandlingens avslutande kapitel ska jag diskutera de tre diskurserna med ett speciellt intresse för de tänkbara konsekvenser som respektive diskurs bär med sig. Jag har tidigare framhållit att människor konstituerar sin verklighet i språket, och att diskurser därmed inte bara är idéer utan lika mycket materiella. Diskurser är betydelsefulla för hur den vardag och verklighet som vi dagligen lever i tar form. I den konsekvensinriktade diskussionen ska jag överväga vilka de konkreta och påtagliga följderna kan bli av att kommunen tar plats på de respektive olika sätt som diskurserna erbjuder; följer för kommunerna själva, för eleverna, för föräldrar och lärare, och för själva utbildningen.

Mitt språkbruk i följande konsekvensresonemang, där jag talar om 'kommuner' som gör på ett eller annat sätt, ska inte tolkas som att jag gör anspråk på någon allmängiltighet av mina resultat i termer av att de gäller för alla kommuner. Diskurserna har identifierats utifrån materialet som helhet, vilket är hämtat från de tre undersökta arenorna rikspolitiken, Skolverket och kommunalpolitiken, och är därmed enligt min mening ändå rimligen giltiga för flera kommuner än de som ingår i min studie. De konsekvenser som jag hänvisar till för kommuner har dock i en viss utsträckning hämtats från de fyra kommuner som jag har undersökt, och från deras skolpolitiska agerande och samtalen med politikerna. Min övertygelse är ändå att också de konsekvenser som jag lyfter fram gäller för fler kommuner än de som har ingått i studien.

## **Diskursiva dominansförhållanden – ett sätt att förstå kommuners olika handlingar**

Diskurserna *Kommunen som resultatansvarig* och *Kommunen som politisk-ideologiskt handlande* gör båda kommunen till en part i utbildningspolitiken med ansvar på skolområdet att fullgöra och utrymme för att påverka skolverksamheten. Kommuner ska gripa sig an utbildningssystemets förverkligande och delta i skapandet och upprätthållandet av en likvärdig skola. Men jag vill hävda att det sätt på vilket kommuners 'självförståelse' tar gestalt i olika kommuner och vilken typ av handlingsutrymme som självförståelsen bär med sig, beror på de diskursiva dominansförhållandena i en kommun.

I de kommuner där diskursen *Kommunen som resultatansvarig* dominerar kraftfullt, medan diskursen *Kommunen som politisk-ideologiskt handlande* är svag eller nästintill osynlig, placeras alla överväganden och beslut som fattas på den politiska arenan inom den dominerande diskursens måluppnående- och resultatram. Kommunen definierar sig som en part i strä-

van mot att förverkliga ett utbildningssystem där alla elever når de nationella målen, vilket också är detsamma som likvärdig utbildning. Politiker och högre tjänstemän kommer att finna starkt stöd och bekräftelse för en sådan självförståelse i texter de nås av både från den rikspolitiska arenan och från Skolverket, eftersom diskursen *Kommunen som resultatansvarig* är helt dominerande på dessa arenor. Detta kan ge politiker och tjänstemän självförtroende och 'driv', genom en känsla av att de är på rätt väg i sitt handhavande av det skolpolitiska området och att de genom kommunens arbete bidrar till att göra utbildningen mer likvärdig.

Något som dock kan skapa osäkerhet och möjligen frustration i dessa kommuner är oklarheter om vilken typ av handlingsutrymme som följer med när kommunen är resultatansvarig. I diskursen hävdas kommuner ha stor frihet att organisera sin skola, bland annat kan kommunen utifrån lokala behov och förutsättningar utforma egna lösningar. Men samtidigt framkommer ett par viktiga begränsningar av kommunens handlingsutrymme, begränsningar som i diskursen drivs på ett sätt som krymper kommunens möjligheter att påverka skolområdet och stärker statens och de professionellas partskap. Kommuner ska inte formulera några mål för utbildningen, det vilar på staten att göra det. Kommuner ska inte heller ange några riktlinjer för undervisningens genomförande eftersom det ligger på lärare och skolledare att fatta beslut om verksamhetens konkreta utformning och innehåll. Dessutom är det givet i diskursen att kommuner utgår ifrån resultat och måluppnående när de använder sitt friutrymme och utformar egna lösningar, inte ifrån andra/egna prioriteringar. Vad återstår då för den kommunala skolpolitiken att utöva inflytande över? Vad blev det av den kommunala självstyrelsen på skolans område? Kommunen ska organisera skolan och ansvara för resultaten, men utan att formulera mål, uttala sig om undervisningens genomförande eller driva egna linjer. För politiker som engagerade sig politiskt för att få möjlighet att utöva inflytande kan diskursens kommunkonstruktion framstå som oklar gällande hur kommunen faktiskt kan påverka skolan utifrån lokala prioriteringar. Den aktivitet som kommunen tydligt uppmanas till är att organisera kvalitetsarbete, det vill säga utvärdera skolans resultat och initiera förbättringsinsatser samt upprätta kvalitetsredovisning. Men hur mycket inflytande ligger egentligen i det?

I kommuner där närvaron av diskursen *Kommunen som politisk-ideologiskt handlande* innebär en konkurrerande kommunkonstruktion är situationen för de kommunala skolpolitikerna en annan. Där delas det utbildningspolitiska området upp i två delar, den ena är undervisningens innehåll och genomförande, och den andra är organisation och finansiering av skolan. Dessa två delar konstitueras utifrån varsin diskurs där kommunens partskap konstrueras på två skilda sätt. När det gäller undervisningens inne-

håll och genomförande definierar sig kommunen som resultatansvarig, och kommunens handlingar på detta område går ut på att förbättra måluppnåendet. Kommunalpolitikerna gör inte anspråk på något utrymme för inflytande över skolans innehåll eller utbildningens genomförande, utan ger explicit staten och de professionella beslutanderätt, ofta motiverat med likvärdighet.

Området organisation och finansiering av skolan definieras däremot av kommunalpolitikerna inom diskursen *Kommunen som politisk-ideologiskt handlande*, vilket innebär att kommunen ger sig själv utrymme för inflytande och påverkan som har sin grund i specifika ideologiska ställningstaganden. När en sådan kommun fattar beslut om hur skolan ska organiseras och med vilka principer finansieringen ska ske, så kommer dessa handlingar att vara politisk-ideologiskt färgade. Kommunens majoritet kan, och försöker, förverkliga en skolorganisation som är ett uttryck för en viss politisk linje. I kommuner där diskursen *Kommunen som politisk-ideologiskt handlande* är stark bär den kommunala skolpolitiken tydliga spår av värdekonflikter i form av motsättningar mellan de politiska blocken. Blocken förespråkar olika sätt att organisera skolan med grund i skilda ideologiska synsätt, och de knyter också an strävan emot en förbättrad likvärdighet i sin argumentation. Majoritetspolitikerna är nöjda med skolväsendet och sina möjligheter att påverka, och oppositionspolitikerna är missnöjda. Detta kan jämföras med kommunerna där *Kommunen som resultatansvarig* dominerar. Där för politikerna färre och mindre omfattande värdestrider, och de flesta är nöjda med utformningen av kommunens skolverksamhet.

Konsekvenserna för kommunen av diskursen *Kommunen som icke-part* är förstås tydliga eftersom kommunen skulle fräntas alla uppgifter som kan påverka utbildningen som finns framskrivna i de båda tidigare diskuterade diskurserna. Det finns en skillnad mellan denna diskurs och de båda andra – de andra verkar i den konkreta kommunverkligheten och utgör kommunkonstruktioner som får synliga effekter i kommuners utformning av skolan. *Kommunen som icke-part* är en mer undanskymd diskurs som framför allt lever i moderaters och folkpartisters utbildningspolitiska argumentation. Men diskursen skulle mycket väl kunna aktiveras och få en väsentligt större betydelse, exempelvis om majoritetsförhållandena i riksdagen skulle förändras med påföljande regeringsskifte.



## Ideologiska värdekonflikter i utbildningsfrågor

### – var ska de hanteras?

Hur de två diskurserna *Kommunen som resultatansvarig* och *Kommunen som politisk-ideologiskt handlande* förhåller sig till varandra ger således för kommunerna ganska drastiskt skilda förutsättningar för hur de kan förstå vad det egna partskapet innebär i form av möjligheter och utrymme för handling. Jag vill hävda att det utbildningspolitiska partskapet som tillerkänns kommunen när den definieras som politisk-ideologiskt handlande ger mycket långtgående möjligheter för kommunen att göra vissa politiskt principiella ställningstaganden och bygga en skola som förverkligar dessa principer, mer långtgående än vad många kommunpolitiker kanske är medvetna om. Diskursen *Kommunen som resultatansvarig* ger inte ett sådant utrymme för kommunen, där är det snarare inom en ideologiskt värdebefriad organisering och finansiering som kommunens utrymme för självstyre träder fram.

Men det är samtidigt så att *Kommunen som resultatansvarig* lämnar en öppning för kommunalt politisk-ideologiskt handlande genom att kommunens partskap är så svårt att få fatt i. Kommunen anges på den rikspolitiska arenan ha stor frihet att organisera skolan utifrån egna behov och förutsättningar, men vad det innebär utreds inte i arenans diskussioner. Diskursen är i rikspolitiken i det närmaste tyst om kommunen och dess utrymme för inflytande, enbart uppdraget att kvalitetsredovisa framstår där tydligt som en kommunal uppgift. Även om Skolverksarenan fyller på med flera och breddade innebörder så blir tystnaden om kommunen i rikspolitiken en öppning för konkurrerande diskurser. Denna öppning, eller det möjlighetsutrymme som öppningen skapar, vill jag överväga ytterligare. När samtalsdeltagare på den rikspolitiska arenan i ena ändet säger att kommuner har frihet att organisera som de vill och i nästa att alla parter måste inrikta arbetet mot att förbättra skolans resultat – vad innebär det?

Jag vill diskutera det möjlighetsutrymme som rikspolitiken med diskursen *Kommunen som resultatansvarig* lämnar på två sätt. För det första är det grundlagsskyddade kommunala självstyret en viktig och framskriven princip i den svenska demokratin. Medborgare i de olika kommunerna avgör i allmänna val med vilken politisk färg den egna kommunen ska styras. Att explicit argumentera för ett inskränkande av den kommunala politikens utrymme att påverka skolan via hur den organiseras vore svårt, när en decentraliserad styrning av skolan varit ett syfte med styrsystemets reformering. Men samtidigt är en kommunal organiseringsverksamhet som utgår ifrån ideologiska värden, och inte i första hand från måluppnående, oförenlig med diskursens logik. Det enda möjliga blir uteslutning av detta genom tystnad och osynliggörande, och att söka sprida den konstruktion av kom-

munen som en part i utbildningspolitiken som ligger i linje med diskursens inre logik.

För det andra kan man ställa sig frågan om var i systemet ansvaret ligger för att hantera de konflikter som både är grunden för och följderna av politiska motsättningar och olika ideologiska ställningstaganden? Under de intensiva utbildningspolitiska diskussioner om skolan och likvärdigheten som fördes under sent 1980-tal och tidigt 1990-tal var det rikspolitiken som tog ansvar för att föra upp dessa ideologiska värdekonflikter gällande skolan på agendan. Oenigheterna befann sig på ett övergripande plan som skilda utbildningsideal och olika föreställningar om vad utbildning primärt syftar till – grovt tecknat: jämlikhet och social utjämning genom gemensamma referensramar eller maximering av individens rätt till olikhet och valfrihet. Dessa skilda ideal kom mer till uttryck i anspråk på hur skolan ska organiseras och finansieras, än i anspråk på hur kunskapsmål, sociala mål och demokratiska mål ska formuleras för utbildningen. Men under 1990-talet tystnade denna debatt allt mer, och fram trädde i det rikspolitiska samtalet om skolan istället en i det närmaste total fokusering på kvalitet, måluppnående och resultat. Var tog värdekonflikterna gällande skolan vägen?

Maria Jarl (2005) anger att en viktig utgångspunkt i det forskningsprogram hon deltar i, *Värdekonflikter i skolan – styrning, demokrati och etnicitet*<sup>21</sup>, är att staten genom decentraliseringen på skolans område har överfört ansvaret för värdekonflikter från central nivå till den kommunala och till enskilda skolor. Ett sådant antagande kan enligt min uppfattning stödjas av att de rikspolitiskt utagerade värdestriderna har tystnat, och att den diskurs som dominerar rikspolitikens och Skolverkets samtal om styrning av skolan inte antar någon av de alternativa värdepositionerna, utan ger sken av värdfrihet. Men om staten har abdikerat från en ideologiargumenterande roll när det gäller skolans genomförande, så är det inte något explicit överförande av ansvaret för värdekonflikter som syns i samtalet. Det anges inte någonstans att kommunalpolitiken som en del av det kommunala självstyret ska handha värdekonflikter på skolans område, vilka ju i mångt och mycket kommer till uttryck i hur man organiserar skolan. Tvärtom har jag argumenterat för att den roll som tillskrivs kommunen i diskursen *Kommunen som resultatansvarig* tonar fram som ideologiskt värdeneutral, genom att de kommunala handlingarna självklart utgår ifrån att fler elever ska nå målen.

Min studie visar att vissa kommuner har tagit sig an utbildningspolitiska värdestrider i den kommunala skolpolitiken, medan andra inte har gjort

---

<sup>21</sup> Vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

det. Jag har hävdad att de diskursiva dominansförhållandena i en kommun avgör hur kommunens partskap konstitueras, och därmed vilket utbildningspolitiskt agerande som blir möjligt. Den skola som elever och föräldrar möter påverkas av hur kommunen konstruerar sitt partskap. En elev som bor i en kommun där diskursen *Kommunen som resultatansvarig* har en dominerande position erbjuds ett annat skolväsende än den som bor i en kommun som definierar sig som politisk-ideologiskt handlande när det gäller utbildningens organisation och finansiering. Det är dock ganska troligt att elever och föräldrar inte särskilt lätt kan skönja dessa skillnader, de är omedelbart synliga mest i huruvida kommunen tillämpar skolvals-system och skolcheck, och i kommunens inställning till fristående skolor. Principiella ställningstaganden i den kommunala skolpolitiken kan i övrigt vara svåra för elever och föräldrar att ta till sig, och det kan vara knepigt för dem att förstå vari skillnaderna ligger mellan olika ideologiskt grundade anspråk på hur skolan ska organiseras.

De lärare och skolledare som ska verka i skolan och ansvara för undervisningens genomförande har också olika villkor beroende på hur kommunen konstruerar sig själv som part i utbildningspolitiken. I en kommun där individens rätt till val på utbildningsområdet är en framskriven princip är konkurrensen om eleverna och pengarna ibland knivskarp, och det gäller att nå goda resultat för att överleva. Konkurrensen kan både skapa skolor i 'uppåtspiral' – där personalen får en skjuts av resultatframgångar och högt söktryck, och skolor i 'nedåtspiral' – där personalen kämpar för att bryta sambandet dåliga resultat – färre elever – mindre pengar – ännu sämre resultat. I en kommun som tar ställning för en stark gemensam kommunal skola kanske inte samma konkurrenstryck finns på personalen, på gott och ont. På gott för att personalen kan utveckla verksamheten i lugn och ro utan att oro för frånvalseffekter på ekonomin styr utvecklingsarbetets inriktning. På ont för att personalen kanske låter bli att utveckla och förbättra skolverksamheten eftersom det inte finns något uppenbart finansiellt hot förknippat med en långsam utvecklingstakt.

## **Den kommunala självstyrelsens pris på utbildningsområdet?**

Kommuner gör olika. De tar sig olika utrymme för inflytande och påverkan eftersom de definierar sitt utbildningspolitiska partskap på olika sätt. Vissa tar sig an de skolpolitiska värdestriderna och bygger sin skola utifrån specifika värden, andra tar sig inte an värdekonflikter utan grundar sina handlingar i den dominerande diskursens resultatfokusering. Det får till följd att vissa elever genomgår sin utbildning i en skola som huvudsakligen organiseras utifrån måluppnående som primärt fokus, och där ideologiska ställningstaganden inte kommer till påtagligt uttryck i hur skolan organiseras

och finansieras. Andra elever deltar i en utbildning som bygger på en traditionellt vänsterpolitiskt präglad skolpolitik, där strävan är ökad jämlikhet genom en sammanhållen skola som ger alla elever gemensamma referensramar. Åter andra går i en skola som tar form i den borgerliga skolpolitiken, där individens rätt att utveckla sin särart och fatta egna beslut om utbildningen är viktiga utgångspunkter.

Utifrån avhandlingsstudiens resultat och det konsekvensresonemang som jag fört, vill jag resa några viktiga frågor gällande skolans styrning som jag menar att det är angeläget att diskutera vidare, både för utbildningspolitiker och för utbildningsforskare. En fråga som kan ställas är huruvida de olikheter i utbildningen som blir följderna av att kommuner konstruerar sitt partiskap på olika sätt ska betraktas som det pris vi får betala för den kommunala självstyrelsen. Olikheter i utbildningens genomförande har sedan styrningsreformen i 1990-talets början inte framställts som något problem. Tvärtom har själva poängen med målstyrningen sagts vara att den tillåter olika vägar till målen, och därmed öppnar för att såväl individuella behov och önskemål hos eleven som kommuners inflytande över den egna skolverksamheten kan tillgodoses utan att det som ska vara lika för alla – målen – åsidosätts. Denna argumentation utgår ifrån att det inte spelar någon roll hur vägen till målen ser ut, och vilken den ideologiska underbyggnaden till utbildningens genomförande är.

En följdfråga är därmed huruvida det *är* oväsentligt hur skolan organiseras, och vilka värden som utbildningens genomförande utgår ifrån. Är det bara elevernas uppnående av nationella mål som betyder något för skolans kvalitet och likvärdighet? Eller ska de ideologiska värdena som kommer till uttryck i det sätt varpå utbildningen organiseras och finansieras betraktas som en så oskiljaktig del av utbildningens själva innehåll att det får betydelse i ett resonemang om 'en skola för alla'? För att diskutera denna fråga ska jag återknyta till de tre diskurser som jag identifierat i avhandlingen, i syfte att undersöka hur betydelsen av ideologiskt värdegrundat genomförande framställs i respektive diskurs.

Två av de diskurser som jag har identifierat i samtalen på de tre arenorna utgår ifrån att det är betydelsefullt på vilka värden som skolans organisering bygger; *Kommunen som icke-part* och *Kommunen som politisk-ideologiskt handlande*. I diskursen *Kommunen som icke-part* läggs stor vikt vid att utbildningens organisation är väsentlig för kvaliteten och för likvärdigheten. Det är ju själva motivet till att kommunen inte ska vara en part i utbildningspolitiken. Att kommuner har skilda ekonomiska förutsättningar och ställer sig olika till valfrihet och lika behandling av kommunala och fristående skolordnare är ett huvudbekymmer i diskursen. Elever i landet anses inte ha likvärdig tillgång till lika finansiella förutsättningar och

möjligheter att göra val. Skolans organisation ska därför till vissa delar anges centralt, och då utifrån ett ställningstagande för valfrihet på skolområdet som en huvudprincip för skolsystemets uppbyggnad. Till största delen ska därefter skolans genomförande beslutas av professionella. I diskursen *Kommunen som politisk-ideologiskt handlande* bejakas också att ideologiska ställningstaganden som kommer till uttryck i utformningen av skolan har betydelse för utbildningens kvalitet. Att kunna prägla skolan ideologiskt är en viktig del av den kommunala skolpolitiken och av kommunens utrymme som part i utbildningspolitiken. Kommunen strävar efter att skapa ett skolväsende som (av den politiska majoriteten) uppfattas som bättre och av högre kvalitet än om den politisk-ideologiska präglingen inte varit möjlig.

Men hur är det med diskursen *Kommunen som resultatansvarig*, i vilken jag har hävdad att en ideologiskt 'värdeneutral' organisering av skolan förespråkas som den kommunala uppgiften? Även om den genom sin tystnad lämnar möjlighetsutrymme för konkurrerande diskurser att föra fram organisering som en ideologisk fråga, så utesluts i diskursens logik att kommuner handlar med andra motiv än måluppnående. Diskursen motarbetar därmed enligt min mening att kommuner organiserar skolverksamheten med grund i ideologiska ställningstaganden, och alltså är detta inte oväsentligt i diskursen trots att det inte explicit uttrycks.

Det finns sålunda olika tydliga ställningstaganden i diskurserna för hur stor betydelse det har att utbildning organiseras med olika ideologiska grunder, men att det *har* betydelse menar jag framkommer i alla tre diskurserna. Är det då ett problem att kommunerna har så stora möjligheter att prägla skolans organisation politiskt? Påverkas utbildningens likvärdighet? Det beror återigen på vad likvärdighet innebär. Om likvärdig utbildning enbart innebär att eleverna uppnår målen, så kan det hävdas att det inte har någon avgörande betydelse att skolan organiseras utifrån olika grundantaganden i olika kommuner. Men den diskurs där ett sådant likvärdighetsbegrepp är en del av den inre logiken *Kommunen som resultatansvarig* motarbetar samtidigt att kommuner ska bygga sin skola på ideologiska principer. Detta görs genom en diskursiv styrning mot en målfokuserad organisationsinsats från kommuner.

Om vidare betydelser av politisk-ideologiskt slag läggs i likvärdighetsbegreppet, såsom de politisk-ideologiskt handlande kommunerna gör, så innebär skillnaderna ett likvärdighetsproblem. Detta problem för likvärdigheten ges olika innebörd beroende på vilken ideologisk grund som likvärdigheten inordnas i. Förespråkare för en högerorienterad skolpolitik skulle då mena att elever som går i skolan i en kommun där frågan om individens rätt till egna utbildningsbeslut/-val inte står högt på agendan får

en mindre likvärdig utbildning genom att kommunen kan påverka åt ett motsatt håll. Förespråkare för en mer vänsterorienterad skolpolitik kunde hävda att elever i kommuner som åsidosätter en stark gemensam skola i syfte att sträva mot jämlikhet drabbas av försämrad likvärdighet genom kommunens utrymme för påverkan.

Men vad skulle alternativet vara till kommunernas möjlighet för politisk påverkan? Ett argument för att kommuner ska kunna göra ideologiska ställningstaganden som påverkar skolan kan vara att detta är demokratiskt riktigt med hänvisning till den kommunala självstyrelsen och decentraliserad styrning nära medborgarna. Med en sådan utgångspunkt kan det framstå som rimligt att medborgarmajoritetens politiska färg i en kommun syns i samhällsservicens utformning. Det finns troligen inte något större stöd i samhället eller hos politiker för att återcentralisera styrningen av skolans organisation och finansiering, så att riksdagens politiska majoritet med grund i vissa politiska principer anger hur utbildning ska anordnas och utfärdar finansiella direktiv. Att det skulle ha betydelse för utbildningen hur den är ideologiskt grundad till sitt genomförande, och att detta skulle kunna betraktas som en likvärdighetsfråga, framförs inte som ett argument mot ett omfattande utrymme för kommunalt inflytande över skolan. Därför kan skillnader i utbildningen som beror på kommuners olika ideologiska ställningstaganden kanske betraktas som den kommunala självstyrelsens pris på utbildningsområdet

Problematiken är mycket komplex. Olika uppfattningar om vad som karaktäriserar en bra och likvärdig utbildning står emot varandra i det utbildningspolitiska samtalet om kommunernas partskap, och dessa måste relateras till en strävan mot decentraliserad styrning av skolan och kommunal självstyrelse. Men detta är inte en fråga som på allvar behandlas i utbildningspolitiken på nationell nivå, snarare tvärtom – det är tyst om vad som utgör det kommunala möjlighetsutrymmet och om hur det kan tänkas påverka utbildningen. Som jag ser det måste det vara angeläget för utbildningspolitikens alla parter att genom en öppen och tydlig diskussion överväga vad konsekvenserna för utbildningen i svensk skola kan tänkas vara av att kommunens partskap tar sig de olika uttryck som jag påvisat genom diskurserna. Min förhoppning är att avhandlingen kan bidra till en sådan diskussion, och till att frågan om kommunerna som part i utbildningspolitiken förs upp på agendan och får en mer nyanserad och flerdimensionell belysning.

# Summary

## The municipality – a participant in educational policy?

### Introduction and aim

This dissertation focuses on the *municipality* (local authority, Swedish *kommun*) as a participant in Swedish educational policy. The reform of the country's system of school governance at the beginning of the 1990s gave municipalities wider authority and greater responsibility for schools and education. This strengthened position gave them greater scope to make their own decisions on how to organise schools, and to articulate guiding principles for local policy on education. The stronger position of municipalities forms the starting point for the present study, in which the main question addressed is: *In what different ways is the municipality constructed as a participant in educational policy?*

How municipalities can be understood as participants in educational policy is in many ways related to the question of *equivalent education*. The Education Act requires education to be equivalent throughout the country, and in the most recent national curricula (Lgr 80, Lpo 94) equivalence has been held up as one of the most important foundational principles of Swedish education. Discussions about the equivalence of education have been a key question in decentralising the system of school governance and responsibility for schools and education. The political debate about transferring responsibility for education from the state to municipalities can thus be said to be closely related to the question of equivalent education. Diverging interpretations of the concept of equivalence open up different possible constructions of the municipality as a participant in educational policy. The analysis undertaken in this dissertation is thus based on a relationship between equivalence and the municipality's role in educational policy.

The concept of equivalence can be characterised as an *essentially contested concept* (Connolly 1983) and as a *performative* one (Skinner 1988). Several authors have acknowledged how such contested and performative concepts play a key role in constituting the social world and what we understand as reality. They are loaded with symbolic value, but have multiple possible meanings. These essential concepts are the object of an ongoing struggle between different groups in society, a struggle which at

a deeper level reflects fundamental disagreements about societal affairs, and in which groups with contradictory views seek to control the meaning of important concepts.

Since its emergence in the educational policy debate of the 1970s, the concept of equivalence has undergone several changes of meaning. In the 1970s and early 1980s, equivalence served as a counterbalance to calls for reform in the direction of decentralisation. Owing to concerns that a nationally equivalent standard of education would be jeopardised if municipalities were given too much influence, only minor changes were made in terms of giving the municipalities greater responsibility for education. But as new meanings became attached to the concept of equivalence during the late 1980s and 1990s, heterogeneity was no longer considered an obstacle to equivalence, but was seen rather as a prerequisite for it. The changed meaning of equivalence paved the way for a new role for municipalities in the educational policy context.

The reciprocal constitution of equivalent education and the municipality's role in the system leads to one of the dissertation's most basic assumptions: that our understanding of society and its institutions is constituted in communication. The municipality as a participant in educational policy, on the one hand, and equivalent education, on the other, are therefore regarded in the dissertation as mutually constructed in communicative practices, through conflict and struggle, in language, between different perspectives that seek to dominate the debate. This assumption directs the analysis towards educational debate and discussion, and in the dissertation three arenas that are essential to this mutual constitution in language are examined: national educational policy, the National Agency for Education, and local educational policy.

The empirical material studied consists of a combination of texts and interviews. From the national policy level and the National Agency for Education, a number of authoritative texts have been chosen for analysis. At the local policy level, insufficient textual material is available, and the local texts that do exist have therefore been combined with interviews with local politicians (local authority committee members) with responsibilities in the educational field. Questions that have been asked of the empirical data are:

- In what different ways is the municipality constructed as a participant in educational policy?
- In what different ways is equivalent education constructed?
- How can constructions of the municipality be related to constructions of equivalence?



## Theoretical perspectives

This dissertation can be placed within a curriculum theory tradition that regards education and its content as situated in a field of tension ultimately determined by social and political forces engaged in struggle (Englund 1986, 1990, 2005a). Within this tradition, an approach has been developed which examines the educational field in terms of disagreement and difference, and which seeks to understand and discuss the consequences for education that follow from different claims. With this approach, a growing interest in the constitutive character of language has directed the analysis towards communicative practices, in which the struggle in language between social and political forces takes place.

The analysis is undertaken within a discourse theory framework, a perspective which gives rise to certain basic assumptions about language as constitutive, and to a critical attitude to 'objective' knowledge. This social constructionist and discourse theoretical platform focuses the research interest on the world as constructed in language and communication. The questions asked concern how constructions occur, what meanings different constructions entail, what is qualified as true and what is disqualified.

The discourse theoretical position adopted in the present analysis is primarily inspired by the discourse theory developed by Ernesto Laclau and Chantal Mouffe (1985). A central idea in their work is that the social is characterised by a constantly ongoing struggle over how to define society and identity, and in this struggle *discourses* operate as a way of reducing an infinite multiplicity. Discourses limit the flow of possible interpretations and construct centres; they are partial fixations of meaning which antagonistically reject other possible meanings of social phenomena. Even when a discourse has gained a hegemonic position, however, there is always a surplus of meaning – no discourse can fix meaning to such an extent that it cannot be challenged by alternative discourses.

From this theoretical perspective, the municipality as a participant in educational policy can be said to be the object of a political and social struggle, in which conflicting ideas about the role of the municipality are expressed as parallel discourses. I regard these discourses as partial fixations which include certain aspects, but always leave room for other possible ways of constructing the municipality. Proceeding from this basic view, the analysis focuses on *discursive multiplicity*; I actively search the three arenas for conflicting ideas regarding municipalities and equivalent education.

## **Main findings**

My analysis identifies different discourses concerning the municipality as a participant in educational policy. The analytical process involves several steps. First, the arenas are examined one at a time. The *essential features* of each arena's debate about 'the role of the municipality and about equivalent education are identified. These essential features are then related to each other, to form *images of the municipality*. These images are to be regarded both as a summing up of each arena, and as part of the ongoing process of identifying *discourses about the municipality as a participant in educational policy* from the material as a whole. This summary will focus on the essential features of the three arenas, and on the discourses identified.

### **The national policy arena**

The essential features of the discussion in this arena about the municipality's role in educational policy together define a decreasing space for municipalities as participants in the educational field. The discussion here focuses on reinforcing the role and responsibility of the state, and enhancing the professional's scope for influence and decision-making. Education emerges as a concern of the goal-formulating state and the professionals who work in schools. The municipality is largely invisible in the discussion, except as a monitor of performance. It is constructed mainly with the reactive responsibilities of evaluating pupils' success in achieving goals, and taking action to improve future results.

The essential features of the discussion about equivalent education in the national policy arena centre on a definition of equivalence in terms of all pupils reaching the educational goals set at the national level. To achieve greater equivalence, schooling has to be tailored to what each pupil needs to attain these goals. It is also emphasised as essential for equivalence that education is evaluated, both locally and nationally, in order to detect inadequate educational results and initiate improvements.

Compared with the political disagreements of the 1980s and 1990s over the meaning of equivalence, the discussion about this concept in the national policy arena emerges in my analysis as one that contains few inner tensions. Various values, such as equality and freedom of choice, have been stripped away from the equivalence concept. A more limited meaning of attaining national goals is put forward, a meaning that can be embraced by those of all political persuasions. In this arena, no political struggle is being waged through the concept of equivalence.

### **The National Agency for Education arena**

The essential features of the discussion in this arena about the municipality's role in educational policy differ in some respects from those observed in the national policy arena. First, the municipality is *present* in the discussion: it is clearly visible as a participant in policymaking and has an important function in the system of school governance, with tangible and wide-ranging duties to perform. The reinforcement of the position of the state, and the greater scope for professionals to exert an influence, which are given most emphasis in the national policy arena, are almost equally present in the Agency's texts, the difference being that here municipalities also receive prominence and attention.

Secondly, there are elements in the discussion that construct the municipality as a politically active participant. In this construction, the municipality bases the way education and schools are designed on specific political principles. Decisions about how to organise, finance and administer education are thus made in the light of certain ideological standpoints.

In the National Agency for Education arena, the discussion about equivalent education is more complex than it is in the national policy arena. Although a definition of equivalence in terms of goal achievement can be said to dominate the National Agency arena as well, there is also room here for other interpretations. These construct the meaning of equivalence as unfixed, as something that takes shape within a field of tension between different desirable principles (such as multiplicity, freedom of choice and local influence) or political standpoints. According to this view, these principles or political standpoints have to be weighed one against the other in order to give meaning to equivalence.

In the National Agency arena, responsibility for equivalence is seen as shared between the different participants in the educational system: the state, municipalities and professionals. Municipalities are given a decisive role in maintaining national equivalence, through their responsibility to monitor quality and performance.

### **The local policy arena**

In the local policy arena, the discussion about the municipality as a participant in educational policy touches on all of the themes identified in the two previous arenas, as well as some new aspects. The essential features which in the other arenas emphasise a reinforced role for the state and an enhanced position for professionals are also clearly present in the local policy arena when it comes to the content of schooling. Local authority committee members claim a very limited influence over how goals are formulated (the state's responsibility) or how teaching is carried out (the responsibility of

the professionals); these matters are not defined by local politicians as falling within the municipality's remit.

However, committee members do talk of there being substantial room for the municipality to exert an influence by providing the basic conditions for education, which it does by financing, organising and administering the schools in its area. In the context of these activities, the municipality is constructed as a participant in educational policy, with real scope to make decisions of its own that will tangibly affect schools. This scope for influence is regarded, moreover, from two different points of view, leading to quite different constructions of the municipality as an educational policy participant. If the influence that lies in financing, organising and administering is related to the goal achievement frame, the municipality will make decisions primarily with a view to improving the extent to which pupils attain the goals set. If, on the other hand, the municipality claims the scope for influence as an area in which ideologically based decisions can be made, then funding, organising and administering schools will be seen as a means by which the authority can affect education and schooling in ideological terms.

In substance, the construction of equivalent education in this arena is consistent with those found in the two arenas previously examined. An understanding of equivalence as implying an education adapted to each pupil's needs, thereby guaranteeing a high level of goal achievement, is widespread in the local policy arena as well. But here alternative constructions of equivalence are also present, and compared with the arenas discussed above such alternatives are more viable and more frequently expressed. Several essential features of the discussion about equivalence construct the concept as having a politically contested meaning. What an equivalent education means is defined within a specific ideological view of education and its purpose.

### **The municipality as a participant in educational policy – three discourses**

In the concluding step in the dissertation's analysis, three discourses about the municipality as a participant in educational policy are identified from the material as a whole:

*The municipality as responsible for performance.* This discourse centres the construction of the municipality as a participant in educational policy on a responsibility for educational performance. The municipality – not the state or the professionals working in schools – is the 'participant in the system that is primarily answerable for pupils' achieving the national goals' set for

education. This discourse defines all the actions undertaken by a municipality within a framework of goal achievement and results.

A clear division of responsibilities for the educational field is regarded as essential in this discourse; the different participants' respective responsibilities need to be kept apart in order to achieve high-quality education and equivalence. When it comes to the content of education and how education is carried out, municipalities have no responsibility – the state and the professionals are the active participants with scope to exert an influence. The municipality's responsibility for the results of the education provided is understood as a question of organisation, and involves establishing systems for evaluation and improvement. A municipality that is passive in this respect is not fulfilling its responsibility for education.

Equivalence is an important argument in the line of reasoning which we find in this discourse. Equivalent education, meaning that all pupils should be given the opportunity to achieve the goals set, underpins the division of responsibility which the discourse establishes. Equivalence requires goals to be communicated from a national level directly to educational professionals, without detour through local authority committee members or officials. It legitimates a reduction of municipality influence over the content of education. But equivalence is also an argument underlining the important role of the municipality in quality development, with an emphasis on evaluation, improvement and yearly quality reporting.

*The municipality as a non-participant.* In this discourse, the construction of the municipality is based on the assumption that education is a matter involving the state, educational professionals and families. The state has the principal responsibility for education, and for that reason both goal formulation and evaluation of performance are to be undertaken on a national level. The task of providing education is entrusted to professionals. Educational leaders and teachers must be free to provide, without interference, an education that fulfils the requirements and goals set at the national level, and which meets the requests from families. The municipality has no place in the realisation of the educational system, since intermediate actors are not wanted; it is thus constructed as a non-participant in the system.

Funding of schools also has to be managed on a national basis, to ensure that all school organisers operate under the same financial conditions. Within this discourse, education is financed by means of a nationally fixed sum of money for each pupil. Municipalities have no financial responsibility or influence, since different financial situations in municipalities would affect the quality of education, thereby threatening equivalence.

The concept of equivalence is constructed with more than one meaning in this discourse. A more equivalent education, understood as meaning a high level of goal achievement, is an important argument for a powerful role for the state in the education system. But equivalence is also given a meaning that corresponds to an ideologically determined standpoint: freedom of choice and the right of individuals to make their own decisions about education. To achieve equivalence, it is necessary to create a school system that attaches equal value to everyone's differences and requests, and safeguards scope for educational choices.

*The municipality as a political-ideological actor.* In this final discourse, the municipality is constructed as a participant in educational policy with scope to organise schooling on the basis of certain political and ideological principles. It is politically active, and the ideological stance adopted by its political majority guides the municipality's actions in the educational field. The consequences are clearly visible in the shape which schooling assumes.

Equivalent education is an underlying motive for different politically and ideologically based actions that are made possible by the discourse's construction of the municipality. If equivalence means that equal value is to be attached to the specific needs and requests of pupils, schools must be organised with those factors in mind in order to ensure equivalence, with the result that individual freedom of choice becomes a focus of local educational policy. If, on the other hand, equivalence has a basis in equality, expressed in terms of all schools being of equal value, being capable of providing all pupils with common frames of reference and serving as a meeting place for pupils from different backgrounds, then the maintenance of a common school system becomes an important aspect of local policy. Thus, in this discourse the construction of equivalence is contested, the concept being given different meanings as part of the reasoning in favour of different ideological standpoints.

The discourse described constructs the municipality as a participant with political initiative in the context of educational policy. In local policymaking, decisions are made concerning the ideological basis on which education is to be organised and financed in the municipality area. Municipalities can legitimate their actions by claiming that they are striving for a more equivalent school system.

## Concluding remarks

The three discourses I have identified concerning the municipality as a participant in educational policy have tangible consequences for the shape which school education assumes on a day-to-day basis in municipality. How influential the two discourses *The municipality as responsible for performance* and *The municipality as a political-ideological actor* are for a municipality's 'self-image' crucially determines the kinds of actions the municipality will consider itself entitled to undertake. If a municipality mainly defines itself as responsible for performance, all the decisions it takes will relate to goal attainment and good results. This self-image will agree closely with the message sent out from the national policy arena, where the performance responsibility discourse holds a dominant position. If the municipality defines itself as having scope for political-ideological action, organising and financing of schools will be regarded by the municipality's political majority as a means of realising a specific type of educational policy.

The discourse *The municipality as a non-participant* is mainly present as constructing the municipality in the educational policies advocated by the conservative Moderate Party (Moderaterna) and the Liberal Party (Folkpartiet). This discourse has no significant effect on the way municipalities construct themselves.

The two discourses *The municipality as responsible for performance* and *The municipality as a political-ideological actor* offer different possibilities in terms of municipalities acting on the basis of certain political values. As a political-ideological actor, a municipality is a participant with scope to exert a value-based influence, but as a body responsible for performance, its scope for influence emerges as value-neutral: actions are directed towards results and goals, rather than ideological values.

A question that might be raised here is where in the system of governance responsibility for conflicts over ideological values lies. During the 1980s and 1990s, the national policy arena placed value issues on its agenda, but since the late 1990s it has become increasingly quiet at this level regarding questions of values. Does this mean that responsibility for value conflicts has been decentralised along with the general responsibility for schools? If that is the case, some municipalities have taken on these value issues, and some have not. I would argue that this can be seen in the light of the discourses identified in this thesis.

The tangible consequences for pupils, parents, educational leaders and teachers are a *diversity of conditions*: depending on how the municipality constructs itself, and on whether value issues are given space in local

educational policy, schools will be organised in quite different ways in different municipalities.

Does it matter, then, that the education provided in different municipalities is based on distinct discourses and values? Some pupils attend schools that are based primarily on a search for high levels of goal achievement. Others go to schools whose organisation and funding are built largely on a social democratic tradition that gives prominence to a common system of schooling and common frames of reference. Still others attend schools whose organisation and funding are shaped by a conservative and liberal education policy which emphasises the right of individuals to develop their distinctive character and make educational choices. How are we to view such a situation?

The question is immensely complex, involving conflicting ideals of education and conflicting ideas of the municipality's role in educational policy. However, it is a question that deserves to be addressed, and this can hardly be said to be happening in today's policy debate. My hope is that this dissertation will contribute to a better illuminated and more nuanced discussion which puts the question of the municipality as a participant in educational policy firmly on the agenda.



## Referenser

- Austin, John (1975): *How to do Things with Words*. Oxford: Oxford University Press.
- Berg, Gunnar; Groth, Erik; Nyttell, Ulf & Söderberg, Hans (1999): *Skolan i ett institutionsperspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergström, Göran (1995): *Har skolpolitikens mål förändrats?* Häften för didaktiska studier 50, Stockholm: HLS Förlag.
- Bergström, Göran & Boréus, Kristina (2000): *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur.
- Berlin, Isaiah (1984): Två frihetsbegrepp. I Isaiah Berlin *Fyra essäer om frihet*, s 129–183. Stockholm: Ratio.
- Boréus, Kristina (1994): *Högervåg. Nyliberalism och kampen om språket i svensk offentlig debatt 1969–1989*. Stockholm: Tidens förlag.
- Burr, Vivien (1995): *An Introduction to Social Constructionism*. London/ New York: Routledge.
- Bäck, Henry (2000): *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber.
- Clayton, Matthew & Williams, Andrew, red (2000): *The Ideal of Equality*. London: Macmillan.
- Connolly, William (1983): *The Terms of Political Discourse*. Oxford: Martin Robertson & Company.
- Dahlkvist, Mats & Strandberg, Urban (1999): Kommunal självstyrelse som maktspridningsprojekt? Den svenska statstraditionen och den lokala politiska styrelsen. I SOU 1999:76 *Maktdelning*, s 257–318. Demokratiutredningens forskarvolym I.
- Ds 2001:48 *Samverkande styrning – översyn av läroplanerna som styrinstrument*.
- Du Rietz, Lars, Lundgren; Ulf P & Wennås, Olof (1987): *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*. DsU 1987:1. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Englund, Tomas (1986): *Curriculum as a Political Problem. Changing Educational Conceptions with special reference to Citizenship Education*. Uppsala Studies in Education 25. Lund: Studentlitteratur/ Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Englund, Tomas (1990): På väg mot en pedagogisk dynamisk analys av innehållet. *Forskning om utbildning*, 17(1), s 19–35.

- Englund, Tomas, red (1995): *Utbildningspolitiskt systemskifte?* Stockholm: HLS Förlag.
- Englund, Tomas (1999a): Den svenska skolan och demokratin – möjligheter och begränsningar. I Erik Amnå, red: *Det unga folkstyret*, Demokratiutredningens forskarvolym 6, SOU 1999:93, s 13–50.
- Englund, Tomas (1999b): Talet om likvärdighet i svensk utbildningspolitik. I Carl Anders Säfström & Leif Östman, red: *Textanalys*, s 325–346. Lund: Studentlitteratur
- Englund, Tomas (2005a): *Läroplanens och skolkunskapens politiska dimension*. Inledningen till svenska översättningen av Englund 1986, s 11–20. Göteborg: Daidalos.
- Englund, Tomas (2005b): *Is there a future for (Swedish) curriculum theory?* Key note address presenterad vid konferensen Curriculum Theory Revisited, Uppsala, augusti 2005.
- Fishkin, James (1997): Liberty versus equal opportunity. I Louis Pojman & Robert Westmoreland, red: *Equality. Selected Readings*, s 148–158. Oxford: Oxford University Press.
- Francia, Guadalupe (1999): *Policy som text och som praktik*. Doktorsavhandling från Pedagogiska institutionen 94. Stockholms universitet.
- Gee, James Paul (1999): *An Introduction to Discourse Analysis: Theory and Method*. London/New York: Routledge.
- Gustavsson, Michael (1999): Text och textobjekt. I Carl Anders Säfström & Leif Östman, red: *Textanalys*, s 37–56. Lund: Studentlitteratur.
- Haldén, Eva (1997): *Den föreställda förvaltningen. En institutionell historia om central skolförvaltning*. Stockholm Studies in Politics 57. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Hwang, Sun-Joon (2002). Kampen om begreppet valfrihet i skolpolitiken. *Utbildning & Demokrati. Tidskrift för didaktik och utbildningspolitik*, 11(1), s 71–110.
- Jarl, Maria (2005): *Politik och profession i ledningen av skolan*. Konferenspaper presenterat vid NOPSA, 11–13 augusti 2005, Reykjavik, Island.
- Jacobsson, Bengt & Sahlin-Andersson, Kerstin (1995): *Skolan och det nya verket. Skildringar från styrningens och utvärderingens tidevarv*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Jansson, David & Forssell, Anders (1995). Ord som fångslar: Om kommunernas företagisering. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 98(3), s 346–361.
- Johansson, Folke; Nilsson, Lennart & Strömberg, Lars (2001): *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Malmö: Liber.

- Kvale, Steinar (1997): *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Kymlicka, Will (1994): *Modern politisk filosofi*. Nora: Nya Doxa.
- Laclau, Ernesto (1990): *New Reflections on the Revolution of Our Time*. London: Verso.
- Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal (1985): *Hegemony & Socialist Strategy*. London: Verso.
- Larsson, Staffan (1993). Om kvalitet i kvalitativa studier. *Nordisk Pedagogik*, 13(4), s 194–211.
- Lgr 80, *Läroplan för grundskolan. Allmän del*. Stockholm: Skolöverstyrelsen och Utbildningsförlaget.
- Lindensjö, Bo & Lundgren, Ulf P (2000): *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: HLS Förlag.
- Lpo 94, *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Montin, Stig (2004): *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Mot 1978/79:2606, (s).
- Mot 1978/79:2631, (m).
- Mot 1987/88 Ub806, (m).
- Mot 1990/91 Ub5, (m).
- Mot 1996/97 Ub22, (v).
- Mot 1996/97 Ub245, (v).
- Mot 2001/02:322, (c).
- Mot 2001/02:Ub24, (c).
- Mot 2001/02:Ub27, (m).
- Mot 2001/02:Ub28, (kd).
- Mot 2001/02:Ub29, (fp).
- Mot 2001/02:Ub222, (fp).
- Mot 2001/02:Ub233, (m).
- Mot 2001/02:Ub240, (c).
- Mot 2001/02:Ub322, (c).
- Mot 2002/03:Ub229, (fp).
- Mot 2002/03:Ub298, (m).
- Mot 2002/03:Ub336, (c).
- Mot 2002/03:Ub417, (kd).

- Mouffe, Chantal (2000): *The Democratic Paradox*. London: Verso.
- Municio, Ingegerd (1997): *Retorik och organisatorisk förändring. Föreställningar och begrepp i 90-talets skolreformer*. Stockholm: Skolverket.
- Nielsen, Kai (1997): Radical welfare egalitarianism. I Louis Pojman & Robert Westmoreland, red: *Equality. Selected Readings*, s 204–217. Oxford: University Press.
- Neumann, Iver (2003): *Mening, materialitet och makt*. Lund: Studentlitteratur.
- Odendahl, Teresa & Shaw, Aileen (2002): Interviewing elites. I Jaber Gubrium & James Holstein, red: *Handbook of Interview Research. Context and Method*, s 299–316. London: Sage.
- Olson, Maria (manus): Equivalence and the challenge of “freedom of choice” – consequences of a changed policy on a democratic citizenship in Sweden.
- Petersson, Olof (2001): *Kommunalpolitik*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Pierre, Jon (1995): Den kommunala politiken: Problem eller lösning? I Lenart Lundqvist & Jon Pierre, red: *Kommunal förvaltningspolitik*, s 96–109. Lund: Studentlitteratur.
- Pierre, Jon (1997): Decentraliseringens politik och politikens decentralisering. I Bo Rothstein, red: *Politik som organisation*, s 118–138. Stockholm: SNS Förlag.
- Prop 1978/79:180. *Om läroplan för grundskolan*.
- Prop 1985/86:100. Bilaga 10.
- Prop 1988/89:4. *Skolans utveckling och styrning*.
- Prop 1988/89:119. *Om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse*.
- Prop 1989/90:41. *Proposition om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*.
- Prop 1990/91:18. *Regeringens proposition om ansvaret för skolan*.
- Quennerstedt, Ann (1998): *Den likvärdiga skolan – en studie av begreppet likvärdighet i riksdagspolitiken 1978–1997*. C-uppsats vid Pedagogiska institutionen, Högskolan i Örebro.
- Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*. London: Oxford University Press.
- Regeringsformen* (RF).
- Rosengren, Karl Erik & Öhngren, Bo, (1997): *An Evaluation of Swedish Research in Education*. Uppsala: HSFR.

- Rothstein, Bo, red (1997): *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Schüllerqvist, Ulf (1995): Förskjutningen av svensk skolpolitisk debatt under det senaste decenniet. I Tomas Englund, red: *Utbildningspolitiskt systemskifte?*, s 44–106. Stockholm: HLS Förlag.
- Searle, John (1979): *Expression and Meaning. Studies in the Theory of Speech Acts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schaar, John (1997): Equality of opportunity, and beyond. I Louis Pojman & Robert Westmoreland, red: *Equality. Selected Readings*, s 137–147. Oxford: Oxford University Press.
- Skinner, Quentin (1988): Language and social change. I James Tully, red: *Meaning and Context. Quentin Skinner and his Critics*, s 119–132. Oxford: Blackwell, Polity Press.
- Skolverket (1997): *Ansvar för skolan – en kommunal utmaning*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (1999a): *Hur styr vi mot en bra skola? Om skola och kommun i samverkan*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (1999b): *Skolpolitiker, eldsjälar och andra aktörer. Hur styr kommunerna skolan?* Rapport nr 166. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2001): *Att organisera kunskap - om skolans kunskapsuppdrag i teorin, i praktiken och i framtiden*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2002a): *Att granska och förbättra kvalitet. Om kvalitetsutveckling i skola, förskola, skolbarnsomsorg och vuxenutbildning – en kunskapsöversikt över aktuell forskning och utveckling samt dokumenterad erfarenhet*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2002b): *Skolverkets lägesbedömning av barnomsorg, skola och vuxenutbildning 2002*. Skolverkets rapport nr 225. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2003a): *Skolverkets lägesbedömning 2003. Barnomsorg, skola, vuxenutbildning*. Skolverkets rapport nr 238. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2003b): *Valfrihet och dess effekter inom skolområdet*. Skolverkets rapport nr 230. Stockholm: Skolverket.
- Skr 1996/97:112. *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet*.
- Skr 1998/99:121. *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – samverkan, ansvar och utveckling*.
- Skr 2001/02:188. *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbete i förskola, skola och vuxenutbildning*.

- Smith, Anna Maria (1998): *Laclau and Mouffe – the Radical Democratic Imaginary*. London: Routledge.
- SOU 1974:53. *Skolans arbetsmiljö*. Betänkande angivet av Utredningen om skolans inre arbete – SIA .
- SOU 1978:65. *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning*. Slutbetänkande från utredningen om skolan, staten och kommunerna.
- SOU 1988:20. *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*. Betänkande från beredningen om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens slutbetänkande.
- SOU 1996:169. *Kommunerna och den statliga styrningen*. Bilaga II till slutbetänkandet av Kommunala förnyelsekommittén.
- SOU 1998:105. *Minska regleringen av kommuner och landsting*. Betänkande av avregleringsutredningen.
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati*: Demokratiutredningens slutbetänkande.
- SOU 2002:121. *Skollag för kvalitet och likvärdighet*. Betänkande av 1999 års skollagskommitté.
- SOU 2003:123. *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*. Ansvarskommitténs delbetänkande.
- Statskontoret (2003): *Hur styr staten kommunerna?* Promemoria. Stockholm: Statskontoret.
- Säfström, Carl Anders (1999): Att förskjuta perspektiv: Läsning som omvänd hermeneutik. I Carl Anders Säfström & Leif Östman, red: *Textanalys*, s 237–244. Lund: Studentlitteratur.
- Säfström, Carl Anders & Östman, Leif, red (1999): *Textanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Torfin, Jacob (1999): *New Theories of Discourse. Laclau, Mouffe and Zizek*. Oxford: Blackwell.
- Vetenskapsrådet *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. [www.vr.se](http://www.vr.se).
- Wahlström, Ninni (2002): *Om det förändrade ansvaret för skolan*. Örebro Studies in Education 3.

- Weiler, Hans (1990): Decentralisation in educational governance: An exercise in contradiction? I Marit Granheim; Maurice Kogan & Ulf P Lundgren, red: *Evaluation as Policymaking. Introducing Evaluation into a National Decentralised Educational System*, sid 42–65. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Westen, Peter (1997): The concept of equal opportunity. I Louis Pojman & Robert Westmoreland, red: *Equality. Selected Readings*, s 158–167. Oxford: Oxford University Press.
- Westerståhl, Jörgen (1987): *Staten, kommunerna och den statliga styrningen*. Stockholm: Civildepartementet.
- Winther Jørgensen, Marianne & Phillips, Louise (2000): *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur.





## **Bilagor**



## BILAGA 1

Till Barnomsorgs- och utbildningsnämnden i XXX kommun

### Förfrågan om deltagande i studie till doktorsavhandling

Jag heter Ann Quennerstedt, och är forskarstuderande i pedagogik vid Örebro universitet. Min forskning kretsar kring utbildningspolitik, särskilt inriktad mot kommunal skolpolitik och förhållandet mellan stat och kommun i frågor som rör skolan. Mitt pågående avhandlingsarbete behandlar kommuners politiska styrning av skolan, och jag kopplar styrningen till det statliga kravet på att utbildningen ska vara likvärdig. Jag avser alltså att studera hur *kommuner som en part i den politiska styrningen mot en likvärdig skola* framträder, både ifrån statligt håll och ifrån kommunalt håll.

Jag vill härmed ställa en förfrågan till XXX kommun om det finns intresse för att ställa upp som undersökningskommun i min studie.

Inom ramen för studien, som ska omfatta 4 kommuner, kommer jag att studera vissa kommunala texter samt genomföra intervjuer med politiker i barnomsorgs- och utbildningsnämnden. Studien kommer att genomföras under våren 2002. Därefter vidtar analysarbetet som beräknas pågå ca ett år. Avhandlingen beräknas vara klar 2004. Till denna förfrågan bifogas en kortfattad beskrivning av mitt avhandlingsprojekt.

Jag tror att kommunen kan ha vinning av att delta i studien, då denna fråga blir ordentligt belyst av en utanförstående person. Den tid som de politiska företrädarna får ställa till förfogande hoppas jag väl kan vägas upp av de fördelar det kan innebära för kommunen.

Om det finns några frågor kring studien, så besvarar jag gärna dessa. Kontakta mig per brev:

Ann Quennerstedt, Örebro universitet, 701 82 Örebro, eller telefon: 019-30 36 56, eller maila mig: ann.quennerstedt@pi.oru.se.

Med förhoppning om ett positivt svar!

Ann Quennerstedt  
doktorand, Örebro universitet



## BILAGA 2a

Till Dig som ingår i intervjustudien

Med detta brev vill jag översända underlag för de intervjuer som jag avser att genomföra enligt överenskommelse per telefon.

Med brevet bifogas en intervjuguide. Där går jag kort igenom de områden som vi ska behandla under intervjun. Du kan förbereda Dig genom att fundera igenom dessa områden, och eventuellt tala med andra personer i Ditt parti om Du önskar det. Förutom de områden som jag angett i intervjuguiden så kan vi komma att diskutera innehållet i kommunens skolplan.

Intervjuerna spelas in, och under våren skriver jag allt eftersom ut intervjuerna. När Din intervju är utskriven återsänds den till Dig för att Du ska få möjlighet att läsa igenom och korrigera eventuella misstag, eller göra förtydliganden om det är något som Du uppfattar behöver kompletteras.

Vi träffas \_\_\_\_\_ på förvaltningen.

Med förhoppning om en givande intervju

Ann Quennerstedt

Pedagogiska institutionen  
Örebro universitet  
701 82 Örebro  
e-post: ann.quennerstedt@pi.oru.se



## **Intervjuguide**

Med den här intervjuguiden vill jag beskriva de områden som ska behandlas under intervjun. Intervjuerna är inte tänkta att ske utifrån en fråga-svar-modell, utan mer i form av ett samtal där frågeområdena behandlas. Den intervjuade kan då i samtalets form utveckla resonemanget på varje område och jag kommer att kunna ställa följdfrågor och be om förtydliganden då det behövs.

Följande tre områden behandlas i intervjun:

### **Styrning**

Här diskuteras det delade ansvaret för styrningen av skolan mellan stat och kommun. Innebörden av begreppet styrning, och kommunens respektive statens ansvar i styrningen av skolan avhandlas. Så också fördelar samt problem för kommuner med det rådande styrsystemet.

### **Kommunal politik**

Nämnden som demokratiskt politiskt organ står i fokus. Nämndens och den enskilde politikerns uppgifter gällande styrning av skolan behandlas, samt den konkreta verksamheten i nämnden.

### **Likvärdighet**

Här diskuteras likvärdighetsbegreppets innebörd och kommuners styrning mot en likvärdig skola. Likvärdighetsbegreppets plats i skolans styrdokument behandlas.

Förbered dig inför intervjun genom att fundera igenom ovanstående områden!





## BILAGA 3

Till Dig som deltog i intervjustudien

Här kommer nu utskriften av den intervju som Du deltog i. Läs igenom den och ändra, rätta eller lägg till om det är något som Du inte tycker är riktigt, och skicka tillbaka utskriften till mig. Om Du inte har några invändningar så behöver Du inte återsända utskriften, utan då utgår jag ifrån att Du godkänner intervjuutskriften som den är.

Inför läsningen av utskriften vill jag påpeka att utskrifter av intervjuer är en hybrid mellan två språkformer, talspråk och skriftspråk. Det talade språket kommer alltid till och får sin form i en unik situation där två eller flera personer närvarar både fysiskt och mentalt. Inte bara orden, utan röstläge, kroppsspråk, gester och ansiktsuttryck är en oskiljaktig del av det som sägs. Förståelsen av det talade språket är beroende av allt detta. Skriftspråket präglas istället av frånvaron av fysiska personers interaktion. Det är läsaren som i ensam fysisk närvaro interagerar med texten. Därför måste texten kompensera avsaknaden av de kroppsliga kommunikationsformerna genom att vara tydlig, konsistent och målade. Hur läsaren förstår texten beror på textens kvaliteter och läsarens person och tolkning.

Språket i en intervjuutskrift kom till under de villkor som råder för tal, och tvingades sedan i den form som är det skrivna språkets. Detta låter sig svårligen göras, och en del av förståelsen går ovillkorligen förlorad. Därför kan uttalanden som i den rätta situationen (talsituationen) var helt begripliga, framstå som obegripliga och förvirrade i utskriften. Avbrutna meningar, stakningar och hummanden är en naturlig del av ett samtal, men ett onaturligt inslag i en text.

Läs utskriften av Din intervju med detta i bakhuvudet, och låt Dig inte förskräckas av den eventuella virrighet som Du tycker Dig se! Utskriften är ett forskningsunderlag, och eftersom jag själv genomför alla intervjuer har jag den rätta bakgrunden till samtalen med mig när jag läser. Dessutom använder jag både utskrifter och inspelningar vid analys, och tillför därmed åtminstone en del av den förlorade situationen till utskriftstexten.

Intervjuutskrifter kan göras på olika sätt. De kan vara oerhört detaljerade, där pauser markeras på olika sätt, där varje stakning skrivs ut och där överlappande tal (när man pratar i munnen på varandra) markeras specifikt. Andra utskrifter tar inte med felsägningar och pauser, utan nedtecknar på ett mera skriftspråksmässigt sätt det som sägs. Mina utskrifter är ett mellanting. Min vägledande princip har varit att i så stor utsträckning som möjligt söka behålla talspråket men att rensa bort stakningar och felsägningar som skulle bidra till att försämra läsbarheten alltför mycket om de skrevs ut. Längre pauser markeras med punkter (....) Tanken är att jag i så liten grad som möjligt ska påbörja tolkningen vid utskrift genom att välja vad som ska stå med och inte.

Ha en nöjsam läsning, och tack än en gång för att Du ville medverka i min studie!

Ann Quennerstedt





PUBLIKATIONER i serien ÖREBRO STUDIES IN EDUCATION

- 1 Domfors, Lars-Åke, *Döfstumlärare – specialpedagog – lärare för döva och hörselskadade. En lärarutbildnings innehåll och rationalitetsförskjutningar.* 2000
- 2 Rapp, Stephan, *Rektor – garant för elevernas rättssäkerhet?* 2001
- 3 Wahlström, Ninni, *Om det förändrade ansvaret för skolan. Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser.* 2002
- 4 Boman, Ylva, *Utbildningspolitik i det andra moderna. Om skolans normativa villkor.* 2002
- 5 Lindberg, Owe, *Talet om lärarutbildning.* 2002
- 6 Liljestrand, Johan, *Klassrummet som diskussionsarena.* 2002
- 7 Nilsson, Lena, *Hälsoarbetets möte med skolan i teori och praktik.* 2003
- 8 Göhl-Muigai, Ann-Kristin, *Talet om ansvar i förskolans styr dokument 1945–1998. En textanalys.* 2004
- 9 Håkanson, Christer, *Lärares yrkeslandskap – ett institutionellt perspektiv.* 2004
- 10 Erikson, Lars, *Föräldrar och skola.* 2004
- 11 Swartling Widerström, Katarina, *Att ha eller vara kropp? En textanalytisk studie av skolämnet idrott och hälsa.* 2005
- 12 Hagström, Eva, *Meningar om uppsatsskrivande i högskolan.* 2005
- 13 Öhman, Johan, *Den etiska tendensen i utbildning för hållbar utveckling. Meningsskapande i ett genomlevandeperspektiv.* 2006
- 14 Quennerstedt, Ann, *Kommunen – en part i utbildningspolitiken?* 2006

