



IFAU

Institutet för arbetsmarknads- och
utbildningspolitisk utvärdering

Kommunernas styrning av skolan – skolplaner under 20 år

**Carl Björvang
Katarina Galic´**

RAPPORT 2015:8

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar: effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. IFAU ska även sprida sina resultat så att de blir tillgängliga för olika intressenter i Sverige och utomlands.

IFAU delar även ut forskningsbidrag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Forskningsbidragen delas ut en gång per år och sista dag för ansökan är den 1 oktober. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om forskningsbidrag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid institutet finns ett vetenskapligt råd bestående av en ordförande, institutets chef och fem andra ledamöter. Det vetenskapliga rådet har bl.a. som uppgift att lämna förslag till beslut vid beviljandet av forskningsbidrag. Till institutet är även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagersidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Rapporterna finns även i tryckt format. Du kan beställa de tryckta rapporterna via telefon eller mejl. Se nedanstående kontaktinformation.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala
Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala
Telefon: 018-471 70 70
Fax: 018-471 70 71
ifau@ifau.uu.se
www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

Kommunernas styrning av skolan – skolplaner under 20 år¹

av

Carl Björvang och Katarina Galic²

2015-06-11

Sammanfattning

Kommunaliseringen av den svenska skolan under 1990-talet innebar en ny rollfördelning mellan stat och kommun. Staten skulle inte längre detaljstyra skolan, utan istället sätta upp övergripande mål. Kommunens nya roll var att bestämma hur målen skulle uppfyllas och anpassa skolverksamheten efter lokala förutsättningar. I rapporten undersöker vi hur aktivt kommunerna utnyttjade denna nyvunna möjlighet till lokal styrning av skolan. Detta gör vi genom att studera det som var tänkt att fungera som kommunernas huvudsakliga styrdokument: skolplanerna. Vi analyserar skolplaner från 18 kommuner, ur sex storleksgrupper, mellan åren 1991 och 2009. Resultaten visar att kommunerna oavsett storlek i regel var passiva i sin styrning av skolorna genom skolplanerna i början av reformperioden. Mellan 1997 och 2001 började de större kommunerna att bli alltmer aktiva, medan de mindre vanligtvis låg kvar på samma låga aktivitetsnivå under hela den undersökta tidsperioden.

¹ I arbetet med rapporten har Josefin Häggblom och Martin Lundin varit behjälpliga med handledning och ämneskunskap. Stort tack för ert stöd. Tack även till våra granskare Maria Jarl och Olof Åslund.

² ifau@ifau.uu.se

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Skolplanerna i den kommunaliserade skolan	4
2.1	Skolans styrningsmodell.....	4
2.2	De nationella styrdokumentet och deras plats i styrkedjan.....	6
2.3	Skolplanernas roll.....	7
3	Metod.....	10
3.1	Material.....	10
3.2	Avgränsningar	10
3.3	Textanalysens upplägg och operationaliseringar.....	12
4	Analys.....	14
4.1	Skolplanernas omfattning.....	15
4.2	Skolplanernas rolluppfyllelse	17
4.3	Skolplanernas styrpotential.....	24
4.4	Sammanfattning.....	28
5	Avslutning	28
	Referenser	31
	Bilaga: Kommunala respektive nationella skrivningar.....	33

1 Inledning

Kommunaliseringen av den svenska skolan kom i en tid då decentralisering var en stark trend i Europa. I reformens³ kölvatten startade en livlig debatt som nu är inne på sitt tredje decennium. Debatten har i mångt och mycket handlat om lärarnas ändrade villkor, kommunernas förmåga och resurser att hantera skolan, liksom den negativa utvecklingen av elevernas resultat. Från akademiskt håll har på senare tid exempelvis två stora utredningar på uppdrag av riksdag och regering diskuterat denna ömma punkt i skolpolitiken (SOU 2014:5; Holmlund m.fl. 2014).

Mot bakgrund av debatten om huruvida kommunaliseringen varit bra eller dålig för svensk skola, infinner sig inte enbart behovet av att granska effekterna av reformen på skolresultat, utan även av att studera hur reformen i sig fallit ut och fått fäste lokalt. Kommunaliseringen innebar en ny, decentraliserad styrmodell för skolan, där kommunerna till skillnad från tidigare inte bara skulle genomföra en från staten fastställd och detaljerad politik. Nu skulle staten sätta upp målen, medan kommunerna fick makt och ansvar att lägga upp arbetet och fördela ekonomiska medel. Ansvarsfördelning var tänkt att ge lokalt inflytande och lokal anpassning av skolverksamheten. Men hur fångades den nya rollen upp av kommunerna? Förhöll kommunerna sig aktivt till sin nya uppgift och de möjligheter till inflytande som reformen gav, eller intog de en mer passiv roll än vad som var tänkt?

I den här rapporten undersöker vi en delaspekt av hur kommunerna hanterade sin roll i skolans styrning; vi tittar närmare på hur kommunerna använt det styrdokument som var tänkt att fungera som kommunernas viktigaste: den kommunala skolplanen. Syftet med rapporten är att ta fram kunskap om hur styrningen tagit sig uttryck i praktiken genom att besvara följande fråga: *Hur aktivt har kommunerna utnyttjat möjligheten till lokal styrning i skolplanerna?*

Vi studerar frågan över tid och jämför kommuner av olika storlek. Givet hur snabbt huvudmannaskapet lades över på kommunerna och de brister i förutsättningar som konstaterats i tidigare studier (t.ex. SOU 2014:5) är det möjligt att det tog ett tag för den nya styrmodellen att sätta sig. Tidsaspekten är därför relevant för att se om kommunerna med tid blivit mer aktiva, från det att skolplanerna infördes 1991 till dess att de avskaffades 2010. Storleksaspekten är också av intresse. Tidigare studier har pekat på att kommunernas storlek har en betydande roll för hur pass politiserad skolan är och kommuner av olika storlek

³ Vi hänvisar här till kommunaliseringen i singular, men i själva verket bestod den av en serie reformer som genomfördes under flera på varandra följande år.

har dessutom markant olika resurser att lägga på utvecklingen av skolans styrning (Jarl 2012).

Med hjälp av textanalys följer vi 18 kommuners skolplaner över tid. Vi avgränsar oss av praktiska skäl till ett av skolans två huvuduppdrag: kunskapsuppdraget.⁴ Genom analysen bidrar vi med information om vilken roll en av de styrningskanaler som på förhand pekats ut som de viktigaste haft i praktiken.

Rapporten disponeras på följande sätt: I kapitel 2 redogör vi för vilken roll skolplanerna var tänkta att ha och sammanfattar tidigare forskning om styrning inom skolområdet i Sverige. I kapitel 3 beskriver vi hur textanalysen går till och det material vi använder. Analysen redogör vi för i kapitel 4 och i kapitel 5 sammanfattar vi studiens huvudsakliga slutsatser.

2 Skolplanerna i den kommunaliserade skolan

I detta kapitel beskriver vi den kommunaliserade skolans styrmodell samt skolplanernas tänkta roll i skolans styrning. Syftet är att ge läsaren en bättre förståelse för skolplanerna som styrdokument och placera våra resultat i ett sammanhang. Vi beskriver först styrmodellen och därefter de nationella dokument kommunerna har att förhålla sig till. Slutligen förklarar vi skolplanernas roll i styrmodellen.

2.1 Skolans styrningsmodell

I början av 1990-talet reformerades den svenska skolans styrning och organisation. Vid sidan av att göra kommunerna till huvudmän för de tidigare statliga skolorna genomfördes två andra viktiga reformer: valfrihetsreformen och friskolereformen. Valfrihetsreformen gav eleven och dess vårdnadshavare möjligheten att välja skola, medan friskolereformen underlättade etableringen av fristående skolor (proposition 1991/92:95; proposition 1992/93:230). Skolornas nationella stöd och ramverk ändrades även i linje med mål- och resultatstyrningen. Detta gjordes främst genom att den tidigare Skolöverstyrelsen lades ner och ersattes av nuvarande Skolverket, samt genom införandet av en mindre detaljstyrande läroplan. Skolverket var en mindre myndighet än sin föregångare och gavs ett mer utvärderande och mindre detaljstyrande uppdrag (Skolverket 1993a, s. 89; SOU 2014:5, s. 73–74).

⁴ Kunskapsuppdraget är det uppdrag som skolan har att förmedla kunskaper och färdigheter till eleverna och är, tillsammans med värdegrundsuppdraget, ett av den svenska skolans huvuduppdrag (Skollagen 1985:1100 1 kap 2 §). För mer om hur kunskapsuppdraget utformats se Lgr 80 (1980:64, s. 15–18) och Lpo 94 (2 kap).

Kommunaliseringen innebar fokus på mål- och resultatstyrning. I den tydliga ansvarsfördelningen skulle den nationella nivån styra genom att sätta upp mål för vad skolan skulle uppnå. Huvudmännen, alltså kommunerna, skulle genom resultatuppföljning se till att skolorna uppfyllde de nationella målen. Kommunerna skulle styra skolorna och vid behov sätta in åtgärder i syfte att uppnå målen, utan att för den skull direkt lägga sig i det pedagogiska arbetet. Därtill skulle kommunerna tillhandahålla de resurser som behövdes för att uppnå målen (SOU 2014:5, s. 60–61). Skolorna fick organisera sig själva och lägga upp verksamheten på ett sådant sätt att de nationella och kommunala målen kunde uppnås; längst ner i styrkedjan fanns alltså rektorer och lärare som ansvarade för det praktiska arbetet.

Grunden för kommunaliseringsreformen hämtades från två teoretiska tankegångar. Å ena sidan reflekterade reformen den trend av *New Public Management* (NPM) som rådde, där lokalt styre skulle ge effektiviseringsvinster inom skolan och där den offentliga sektorn skulle drivas mer som ett företag (Jarl 2012). Å andra sidan reflekterade argumenten den trend mot ökat medborgarinflytande som efterfrågats alltmer under samma tidsperiod; om besluten fattades närmare invånarna skulle det medborgerliga inflytandet öka och verksamheten skulle enklare kunde anpassas efter lokala omständigheter och behov (SOU 2014:5; SOU 1990:44).

Som vi noterat i inledningen pågår det fortfarande en debatt om exakt vilka konsekvenser kommunaliseringen inneburit för den svenska skolan. Holmlund m.fl. (2014) kommer fram till att de senaste decenniernas resultatnedgång i den svenska skolan började redan innan kommunaliseringsreformen. De konstaterar därför att det är svårt att säga huruvida kommunaliseringen bidragit till de fortsatta resultatnedgångarna eller om nedgångarna beror på någonting som kom före kommunaliseringen. Andra studier pekar på att kommunaliseringen var förknippad med stora problem. SOU 2014:5 (s. 18–19) beskriver hur de ändrade förutsättningarna i början av reformperioden, t.ex. då Skolöverstyrelsen lades ner och ersattes av Skolverket, följdes av en misslyckad implementering av kommunaliseringen. Jarl och Rönnberg (2010, s. 83–84) för fram argument för att storleken på reformerna och den hast med vilken de genomfördes skapade många konflikter inom skolan. Nödvändig kompetensutveckling för de inblandade aktörerna genomfördes inte i en tillfredställande utsträckning och rektorerna blev ofta utelämnade att ta hela ansvaret för skolan, eftersom både statlig och kommunal styrningskompetens varit låg (SOU 2014:5, s. 76).

Studier pekar även på att kommunernas styrning fungerat olika, och olika väl, i olika kommuner. I Jarls (2012) jämförelse av en stor och en liten kommun, finner hon att den större kommunen haft mer partipolitiska inslag i

styrningen av skolan än den mindre. Statliga granskningar från 1990-talet och början av 2000-talet visar vidare att vissa kommuner tog egna initiativ för att reglera undervisningen när staten drog sig undan: egna kommunala mål sattes upp som gick längre än och ibland till och med emot de nationella målen (SOU 2014:5, s. 76).

Som vi ser fanns det tydliga tankar om hur ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och skola skulle fungera i den kommunaliserade skolan, liksom vad denna nya rollfördelning skulle föra med sig i form av lokalt inflytande på skolverksamheten och lokal anpassning av densamma. Dock ser vi också från tidigare studier att det inte alltid var så det föll ut i praktiken. Detta visar på vikten av att närmare studera hur kommunerna agerade och hur aktiv roll de kom att spela.

2.2 De nationella styrdokumentet och deras plats i styrkedjan

För att förstå de kommunala skolplanerna som vi undersöker i den här rapporten är det viktigt att först förstå den kedja av styrdokument de var en del av. Den kommunaliserade styrkedjan inkluderade nämligen även en kompletterande kedja av styrdokument. Kedjan började på den nationella nivån med läroplanen, grundskoleförordningen och skollagen. Därunder kom de kommunala skolplanerna, vilka skulle specificera hur skolan skulle utformas samt vilka åtgärder som skulle vidtas för att uppfylla de nationella målen. Underst kom de arbetsplaner som varje skola hade att utarbeta, vilka skulle konkretisera styrningen av det dagliga pedagogiska arbetet.

Läroplanen är det kanske viktigaste nationella styrdokumentet för undervisningen, då den innehåller de mål och riktlinjer skolan ska arbeta utifrån. Där framkommer även mer allmänt de normer, värderingar och kunskapssyn som bör prägla skolan. Under den tidsperiod skolplanerna varit ett lagstadgat krav (1991–2010) har två olika läroplaner varit aktuella: Läroplan för grundskolan från 1980 (Lgr 80) och Läroplan för den obligatoriska skolan från 1994 (Lpo 94).⁵ Dokumenten skiljde sig åt såtillvida att Lgr 80 var ett omfattande dokument med utförliga riktlinjer för hur skolan skulle bedriva sin undervisning, medan Lpo 94 fokuserade nästan enbart på de mål som skulle uppnås och den värdegrund och kunskapssyn som skolan skulle arbeta efter. Förändringen var medveten, då Lpo 94 utvecklades för att bättre passa den mål- och resultat-inriktade styrning som kommunaliseringen förde med sig (Holmlund m.fl. 2014, 39–41). Lpo 94 gick igenom ett antal mindre uppdateringar. Exempelvis poängterades vikten av språkinläring för identitetsutvecklingen 1998 och

⁵ Lpo 94 börja gälla läsåret 1995/96.

vikten av att skolans uppdrag i att överföra ett kulturarv 2003 (SKOLFS 1998:15; SKOLFS 2003:17).

I och med att Lpo 94 var en betydligt mer övergripande läroplan än Lgr 80, så utfärdade regeringen en grundskoleförordning för att reglera en del detaljer som varken Lpo 94 eller skollagen täckte. Bland annat utfärdades förordningar om garanterad undervisningstid, vilka kursplaner som gäller, tvåspråkig undervisning samt regler om uppförande. Under skolplanernas tid har det tillkommit flera ändringar i och tillägg till grundskoleförordningen, t.ex. i reglerna om betyg, utvecklingssamtal och modersmålsundervisning (grundskoleförordningen 1994:1194).

Den mest grundläggande styrningen av skolan utgörs av skollagen. Under hela den tidsperiod skolplanerna var obligatoriska gällde skollag 1985:1100, som t.ex. reglerade skolplikten, åtskillnaden mellan de olika skolformerna, skolornas ekonomiska bas och skolornas huvudmannaskap. Även om samma skollag gällde under hela tidsperioden, så genomfördes betydande ändringar i lagen under tidens gång, exempelvis då etableringen av friskolor förenklades.

Läroplanen, grundskoleförordningen och skollagen var alltså de huvudsakliga styrdokument kommunerna hade att förhålla sig till när de tog fram sina skolplaner. Men hur kommer då skolplanerna in i styrkedjan och vad var deras roll? Detta leder oss vidare till kapitlets sista avsnitt.

2.3 Skolplanernas roll

I detta avsnitt beskriver vi mer specifikt skolplanerna och deras roll i den kommunaliserade styrmodellen. Först redogör vi för skolplanernas funktion som del av kommunernas verktyg för skolstyrning. Sedan ger vi en överblick dels över kommunernas förutsättningar för att etablera fungerande skolplaner, dels över de förändringar som uppstod i dessa förutsättningar under den tid skolplanen var ett obligatoriskt styrdokument. Slutligen återger vi resultaten från några viktiga studier på området.

Kommunernas nya roll som huvudmän innebar att de fick ansvar för flera delar av skolverksamheten, så som budgeten, organisationen av kommunens skolor och arbetsgivaransvaret för skolans personal (proposition 1989/90:41). Skolplanen var ett av kommunens medel för styrning och, som vi beskrivit i avsnitt 2.2, del av den kedja av styrdokument som utgick från skolans generella styrmodell. Tanken med skolplanen var att den skulle visa hur och vad kommunen skulle göra för att uppnå de nationella målen i läroplanen.

Men när det gällde vägledning om hur planen skulle utformas och vad den skulle innehålla, gav den statliga nivån endast vaga instruktioner. I en proposition från 1988 som baserats på en omfattande beredning skrevs utförligt om

tankarna bakom decentraliseringen, liksom vad skolplanerna skulle innehålla för att fungera som styrdokument (proposition 1988/89:4; SOU 1988:20). Där stod det till exempel att planen skulle bygga på utvärderingar av de lokala omständigheterna, och uppdateras kontinuerligt, så ofta som årligen (proposition 1988/89:4). När propositionen *om ansvaret för skolan* väl antogs hade dock utläggningen om skolplanerna blivit betydligt mindre utförlig (proposition 1990/91:18). I det lagförslag som följde, och som sedan lades in i skollagen, fanns en kort förklaring av skolplanerna:

I alla kommuner skall det finnas en av kommunfullmäktiga antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas. Av skolplanen skall särskilt framgå de åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan. Kommunen skall kontinuerligt följa upp samt utvärdera skolplanen. (Skollagen, SFS 1985:1100, 2 kap. 8 §)

Propositionen innehöll dessutom en allmän motivering för skolplanernas införande som tog upp exempel på vad dokumentet bör innehålla, såsom kommunens långsiktiga syn på skolan och personalens fortbildning (proposition 1990/91:18). Motiveringen var dock kort och i stora delar vag. Därför har tolkningsutrymmet blivit mycket stort (Holmlund m.fl 2014, s. 189–190). Det kan också noteras att stödet från Skolverket ibland har uppfattats som bristfälligt (SOU 2014:5, s. 19).

Under de 20 år som kravet på skolplaner gällde ändrades regelverket för kommunernas styrning av skolan ett antal gånger. Dels genomfördes de ändringar i de nationella styrdokumenterna som vi beskrivit i avsnitt 2.2, dels har Skolverket under perioden ställt ökade krav på kommunerna och deras resultatuppföljning (regeringens skrivelse 1996/97:112). Ett exempel på de ökade kraven är införandet av krav på kommunala kvalitetsredovisningar av skolan från 1997 (SFS 1997:702). Utöver detta har det tillkommit ett antal mer vaga budskap om skolplanernas utformning och existens, så som skollagskommitténs antydan vid 2002 om att kravet på kommunala skolplaner borde avskaffas (SOU 2002:121, s. 22, 132).

Holmlund m.fl (2014) tillhör de studier som har undersökt skolplanerna och deras utformning. Här studeras hur pass konkreta skolplanerna är i sin behandling av ett antal ämnen som ansågs viktiga för utövandet av skolans kunskapsuppdrag. Studien visar på vissa tidstrender: medan konkretionen i skrivningar om kompensatorisk resursfördelning till speciellt behövande skolor/elever liksom kompetensutveckling för personal minskade, så blev kunskapsuppdraget och dess utvärdering mer konkretiserat över tid. Andelen skolplaner med prioriterade områden ökade också (Holmlund m.fl. 2014, s. 191–212). Trots dessa tidsvariationer drar författarna slutsatsen att konkretionsnivån

(inom de olika områden som studerats) varit mycket låg under hela tidsperioden, men att större kommuner tycks varit mer konkreta än små kommuner i sina skolplaner (Holmlund m.fl. 2014, s. 348).

En annan studie som undersöker skolplanerna är Kjellgren (2012), som studerar skolan som värdegrundsförmedlare. Utifrån kommunernas skolplaner (2005), samt genom enkäter till lärare och rektorer, undersöks hur aktiv skolan är i sitt uppdrag som förmedlare av värdegrund. Studien visar att en stor majoritet av kommunerna har haft demokrati som prioriterat område, men att betydligt färre har haft åtgärder kopplade till dessa prioriteringar (Kjellgren 2012, s. 139). Dessutom ser Kjellgren en tydlig skillnad mellan centerpartidominerade kommuner och kommuner där moderaterna och folkpartiet har en ledande ställning. I de kommuner där centerpartiet dominerade tog skolplanerna mer än dubbelt så ofta aktivt upp värdegrunds- och demokratifrågor än kommuner där folkpartiet och moderaterna dominerade. Kommuner med annan politisk majoritet befann sig däremellan (Kjellgren 2012, s. 138–141).

Ett antal andra studier har undersökt skolplanerna och deras implementering. Redan när de första skolplanerna hade etablerats menade Skolverkets granskningar att planerna fallerade som styrdokument (Skolverket 1993b, s. 89–90). Lärarnas riksförbund (2009) var ännu hårdare i sin kritik och hävdade att skolplanernas kvalitet visade att kommunerna var oförmögna att hantera skolans styrning. Från Riksrevisionsverket (RRV 1994:14; RRV 2001:24; RRV 2002:24) riktades i flera rapporter i sin tur kritik mot Skolverket för bristande tillsyn och stöd. Kjellgren (2012, s. 138–139) menade också att skolplanerna tappade i betydelse för kommunerna i och med införandet av kvalitetsredovisningarna 1997.

Som vi sett var skolplanen ett av flera medel kommunen hade för att styra skolan, tillsammans med exempelvis budget- och arbetsgivaransvaret. Skolplanen var tänkt att fylla en nyckelfunktion som det huvudsakliga styrdokumentet och som en länk mellan de nationella styrdokumenterna och skolans arbetsplan. Skolplanerna är visserligen nu inte längre obligatoriska kommunala styrdokument; de togs bort i och med införandet av den nya skollagen (2010:800). Men kommunerna har fortfarande huvudmannaskapet över skolorna. Med tanke på den centrala roll som dokumenten hade *de jure*, och att kommunerna trots skolplanernas avskaffande fortfarande är huvudansvariga för skolans styrning, är det relevant att undersöka hur aktivt kommunerna i praktiken använt sig av den möjligheten till lokal styrning. En analys av skolplaner bidrar därmed fortfarande med relevant och aktuell information om skolans styrning. I nästa avsnitt går vi igenom hur vi gått tillväga för att undersöka detta.

3 Metod

I detta avsnitt beskriver vi det material vi använder oss av, vilka avgränsningar vi gör och upplägget på analysen.

3.1 Material

Som en del av Holmlund m.fl. (2014) var vi som är författare till den här rapporten delaktiga i att koda upp innehållet i kommunala skolplaner och därigenom bygga upp ett omfattande material av skolplanedata. I den här rapporten använder och bygger vi vidare på materialet, som innehåller samtliga skolplaner från 69 kommuner under åren 1991–2007.⁶ För en mer ingående beskrivning av hur kodningen har gått till, se bilaga 2 i Holmlund m.fl. (2014). För att kunna studera hela den tidsperiod då skolplanerna var ett lagstiftat krav har vi fortsatt koda upp de kommuner vi följer i denna studie fram till 2009.

3.2 Avgränsningar

För att göra studien hanterbar gör vi ett antal avgränsningar. Innehållsmässigt begränsar vi undersökningen till skolans kunskapsuppdrag, tidsmässigt till fem nedslagspunkter och urvalsmässigt till 18 kommuner ur sex kommunstorleksgrupper.

Innehållsmässig avgränsning: För att göra skolplansmaterialet hanterbart har vi valt att specifikt undersöka de delar av skolplanerna som handlar om skolans kunskapsuppdrag. Kunskapsuppdraget är, tillsammans med värdegrundsuppdraget, ett av skolans två huvuduppdrag och kan således ses som ett av skolplanernas viktigaste ämnesområden. Som urvalsgrund för skrivningar om kunskapsuppdraget i skolplanerna använder vi de citat som kodats under rubriken "[e]levers kunskaper och kunskapsutveckling" i det material som samlades in inom ramen för Holmlund m.fl. (2014).⁷ Ett problem med att få ett jämförbart material handlar om att det mellan olika kommuner varierat vilka skolformer som inkluderats i skolplanerna. Grundskolan är den enda skolform som alltid inkluderats. Därför begränsar vi studien till de kunskapskrivningar som antingen handlar om skolan generellt eller specifikt om grundskolan.

Tidpunkter: Som vi visat i avsnitt 2.1 genomfördes kommunaliseringsreformerna under kort tid. Det är mycket möjligt att det tog ett tag för den nya rollfördelningen att bli etablerad. De förändringar över tid som konstaterats i

⁶ Urvalet på 69 kommuner är inte slumpmässigt, utan har styrts av tillgänglighet och den tidigare studiens ambition att täcka in så många elever som möjligt. Tyngdpunkten i materialet ligger därför på stora kommuner. Det betyder vissa begränsningar för våra möjligheter att generalisera resultaten från den här undersökningen.

⁷ Dessa variabler inkluderar: Skolans kunskapsuppdrag, Kunskapsmål, Kunskapsåtgärder, Resultatvariabler för kunskap och Fokus/prioritering olika åldrar.

Holmlund m.fl. (2014) ger ett visst stöd för en sådan idé. Samtidigt menar Kjellgren (2012) att skolplanerna tappade sin centrala roll allteftersom kvalitetsredovisningarna etablerades. Givet den beskrivningen skulle vi istället kunna tänka oss en utveckling där kommunerna med tid blivit mindre aktiva i sin styrning genom skolplanerna, i alla fall efter perioden 1997–2001. Oavsett vilket, är det relevant att studera om och i så fall hur kommunernas aktivitet ändrats över åren. För att undersöka detta väljer vi att göra fem nedslag under åren 1991–2009. För varje tidpunkt studerar vi de skolplaner som just då varit gällande i kommunerna. Eftersom skolplanen skulle uppdateras regelbundet, väljer vi att göra nedslagen i slutet av varje mandatperiod. På så vis har varje mandatperiods styrande politiker haft tid att etablera en egen skolplan. Nedslagen blir därför vid åren 1993, 1997, 2001, 2005 och 2009.

Urvalsgrupp: Som vi sett i avsnitt 2.1 har tidigare studier visat att kommunstorlek kan ha betydelse för hur kommunerna har hanterat styrningen av skolan och skolplanernas innehåll (Jarl 2012; Holmlund m.fl. 2014). Det är även rimligt att anta att kommuner av olika storlek har olika kompetens och resurser, vilket skulle kunna spela roll för skolans styrning. Vid val av kommuner är det därmed relevant att välja så att vi kan se om det finns skillnader som hänger samman med storlek. Därför gör vi urvalet genom att (1) dela upp de 69 kommunerna i skolplansmaterialet i sex storleksgrupper utifrån invånarantal och (2) ur dessa grupper slumpvis välja tre kommuner som får stå som exempel för de olika kommunstorlekarna. Tanken är alltså *inte* att skapa ett representativt urval av Sveriges kommuner, utan att kunna studera olika storleksgrupper. Detta är av vikt för att förstå vilka slutsatser som vi senare kan dra av studiens resultat. Vi konstruerar grupperna utifrån antagandet att varje kommuninvånare har en avtagande marginell påverkan på kommunstorleken betydelse, varför storleksskillnaderna mellan grupperna successivt fördubblas. Efter ett obundet slumpmässigt urval hamnade följande 18 kommuner i urvalet⁸:

1–10 000 Vansbro Vadstena Hjo	10 001–20 000 Tjörn Hallstahammar Timrå	20 001–40 000 Ulricehamn Gislaved Partille
40 001–80 000 Järfälla Norrtälje Kalmar	80 001–160 000 Linköping Umeå Gävle	160 001–> Stockholm Uppsala Malmö

⁸ Då det är fler större kommuner i skolplansmaterialet, skiljer sig sannolikheterna för enskilda kommuner att komma med i urvalet beroende på storlek.

3.3 Textanalysens upplägg och operationaliseringar

Vi använder textanalys för att undersöka hur aktivt kommunerna har hanterat kunskapsuppdraget. Vi analyserar de textstycken i skolplanerna som handlar om skolans kunskapsuppdrag utifrån tre indikatorer på aktivt styrande: skrivningarnas *omfattning*, *rolluppfyllelse* och *styrpotential*. I avsnitten nedan motiverar vi analyserna och beskriver hur de har genomförts.

3.3.1 Omfattning

Genom en analys av skrivningarnas *omfattning* (se avsnitt 4.1) kartlägger vi hur mycket utrymme i skolplanerna som kommunerna ägnar åt att diskutera kunskapsuppdraget. För att kunna fungera som ett styrdokument i syfte att förbättra kunskapsresultaten måste skolplanerna givetvis behandla dessa frågor. Som en grov indikator är det rimligt att tänka sig att ju mer utrymme som ägnas åt kunskapsuppdraget, desto aktivare är kommunen på området. Således har vi valt att räkna hur många meningar⁹ som gäller kunskapsuppdraget i skolplanerna.¹⁰ Rubriker som är byggda som meningar räknas som enskilda meningar, likaså listpunkter skrivna med fler ord. Listor med endast ett ord på varje punkt räknas dock som sammanlagt en mening. Denna metod skiljer inte på korta och långa meningar, men ger oss ändå en tillräckligt bra uppfattning om omfattningen på kunskapsskrivningarna.

3.3.2 Rolluppfyllelse

Styrmodellen för den kommunaliserade skolan innebar att staten satte upp de övergripande målen medan kommunernas fokus skulle ligga på *hur* målen skulle uppnås. Mot bakgrund av detta har vi valt att analysera hur aktiva kommunerna varit i att formulera en lokal skolpolitik och förankra denna i lokala förutsättningar, samt hur aktivt de förhållit sig till de nationellt styrande dokumenten. Detta är vad vi studerar under en rubrik som vi kallar *rolluppfyllelse* (se avsnitt 4.2). Vi undersöker tre aspekter.

Aspekt 1 – kommunal skolpolitik: Den första aspekten behandlar hur aktiva kommunerna varit i att ta fram en egen kommunal skolpolitik. Detta har vi operationaliserat som att kommunen utarbetat eget innehåll i skolplanen (kommunala skrivningar) och inte endast använt planen till att förmedla redan existerande nationell reglering (nationella skrivningar). I praktiken innebär det en analys av hur mycket av kunskapsskrivningarna vi kategoriserat som

⁹ Att räkna meningar istället för ord har varit ett sätt att hantera att de äldre skolplanerna är i ett filformat där ordräkning lätt blir missvisande. Vid konverteringen från inskannade äldre dokument, ibland i maskinskrift, till ett filformat där ordräkning är möjligt kan programvaran inte känna av tecken korrekt. Därför överskattas omfattningen av de äldre planerna.

¹⁰ Alla skolplaner som studeras har minst två skrivningar om kunskapsuppdraget.

kommunala relativt *nationella*. Hur vi gjort denna kategorisering beskrivs och exemplifieras mer utförligt i vår rapportbilaga. Men i korthet kan noteras att kommunala skrivningar innebär formuleringar utan direkt innehållsmässig motsvarighet i nationella dokument. Nationella skrivningar blir därmed formuleringar med direkt innehållsmässig motsvarighet i nationella styrdokument.¹¹

Aspekt 2 – förankring i nationell styrning: Den andra aspekten handlar om hur tydligt kommunen förankrar sin skolpolitik i nationell styrning. Vi har undersökt huruvida de kommunala skrivningarna tydligt används för att specificera nationella direktiv i skollagen, grundskoleförordningen och läroplanen. Detta kan till exempel innebära tolkningar av de nationella skrivningarna, specificeringar av hur kommunen vill att det som lyfts i de nationella skrivningarna ska arbetas med på lokal nivå och vad kommunen önskar se för utveckling i de lokala skolorna.

Aspekt 3 – förankring i den lokala situationen: Den tredje aspekten avser hur tydligt kommunen förankrar sin styrning i lokala omständigheter. Med det menar vi allt som placerar kunskapskrivningarna i den lokala kontexten, vilket inkluderar allt ifrån lokala geografiska hinder och tillgångar till specifika förutsättningar hos den nuvarande generationen elever. Vi kan här inte veta i vilken grad kommuntjänstemän och kommunpolitiker faktiskt har utgått från lokala omständigheter när de arbetat fram styrdokumentet, utan vi får begränsa oss till situationer när detta explicit visar sig i formuleringar i skolplanerna. Förankring i den lokala situationen har vi därför i textanalysen operationaliserat som explicita hänvisningar till det lokala samhället, i form av t.ex. specifika lokala resurser¹² och kunskapsresultat. Att endast nämna kommunnamnet utan sammanhang och i skrivningar som i övrigt är vaga nationella skrivningar bedöms dock inte ge förankring i den lokala situationen.

3.3.3 Styrpotential

Skolplanernas roll som styrdokument gör att innehållet utöver att vara väl förankrat i nationell styrning och lokala omständigheter även skulle fungera som planeringsunderlag för de lokala skolorna (Proposition 1990/91:18). I vår analys har vi därför undersökt om kommunernas kunskapskrivningar har haft potential att vara styrande och vägledande för verksamheten i skolorna (se avsnitt 4.3). För att bedöma detta studerar vi tre aspekter. Genomgående i denna del är att tydlighet och konkretion är centralt för att dokumenten ska anses ha *styrpotential*.

¹¹ Med nationella dokument menar vi läroplanerna (Lgr 80 och Lpo 94), skollagen och grundskoleförordningen samt deras respektive uppdateringar.

¹² Detta inkluderar även resurser i form av kulturellt utbud, natur- och kulturområden etc.

Aspekt 1 – vägledande innehåll: Den första aspekten rör huruvida kunskapsskrivningarna kan sägas ge någon vägledning för verksamheten i skolorna genom att kommunen särskilt lyfter fram t.ex. prioriteringar, inriktningar, åtgärder och uppföljning i skolplanen. Avsaknad av vägledande innehåll innebär att skrivningarna är för vaga för att kunna vara styrande.

Aspekt 2 – delegering av ansvar och uppgifter: Den andra aspekten avser huruvida kommunfullmäktige tydligt delegerar ansvar eller uppgifter till någon på lokal nivå. Det inkluderar t.ex. enheter inom kommunförvaltningen, skolledning, rektor, skolenheter, lärare eller annan personal i skolorna. Vi räknar dock inte in otydliga formuleringar om vad skolan i allmänhet ska göra för sina elever, något som är relativt vanligt förekommande i skolplanerna.

Aspekt 3 – sammanhängande innehåll: Den tredje aspekten handlar om huruvida dokumenten ger tydlig styrning genom att skolplanens innehåll i form av t.ex. prioriteringar, inriktningar, åtgärder och uppföljning är sammanhängande. Med sammanhängande menar vi att det handlar om en tydlig kedja. Det kan innebära att ett prioriterat område eller mål behandlas genomgående i både nutidsbeskrivning, mål, åtgärder och uppföljning. Det räcker dock med att det finns koppling mellan två typer av skrivningar (t.ex. mål och uppföljning) för att aspekt 3 ska vara uppfylld.

4 Analys

I detta kapitel presenterar vi resultaten av textanalysen utifrån vår övergripande frågeställning: *Hur aktivt har kommunerna utnyttjat möjligheten till lokal styrning i skolplanerna?* Vi analyserar indikatorerna på aktiv styrning i den ordning som vi presenterat dem i avsnitt 3.3. Vi börjar alltså med skolplanernas *omfattning*, och fortsätter sedan med planernas *rolluppfyllelse* och *styrpotential*. I varje delavsnitt inleder vi med en kort beskrivning av de aspekter som studeras, inklusive en förklaring av hur vi vägt samman aspekterna och bedömt skolplanerna enligt en tre- eller fyragradig skala, från låg eller ingen till medel och hög. Därefter presenteras resultaten grafiskt uppdelat på kommun och år. Vi lyfter sedan fram exempel ur kommunernas skolplaner för att ge läsaren en bild både av hur skolplanerna sett ut, hur de varierat över tid och mellan kommunerna samt hur våra bedömningar gått till. Varje delavsnitt avslutas med en sammanfattning av de huvudsakliga resultaten. I kapitlets avslutande avsnitt 4.4 presenterar vi kort den sammanlagda bilden.

Innan vi går över till analysen kan det vara bra att åter påminna om att vi endast studerar de textstycken som behandlar kunskapsuppdraget. När vi

skriver om hur aktiva kommunerna varit i sina skolplaner relaterar detta alltså endast till skrivningar som rör kunskapsuppdraget.

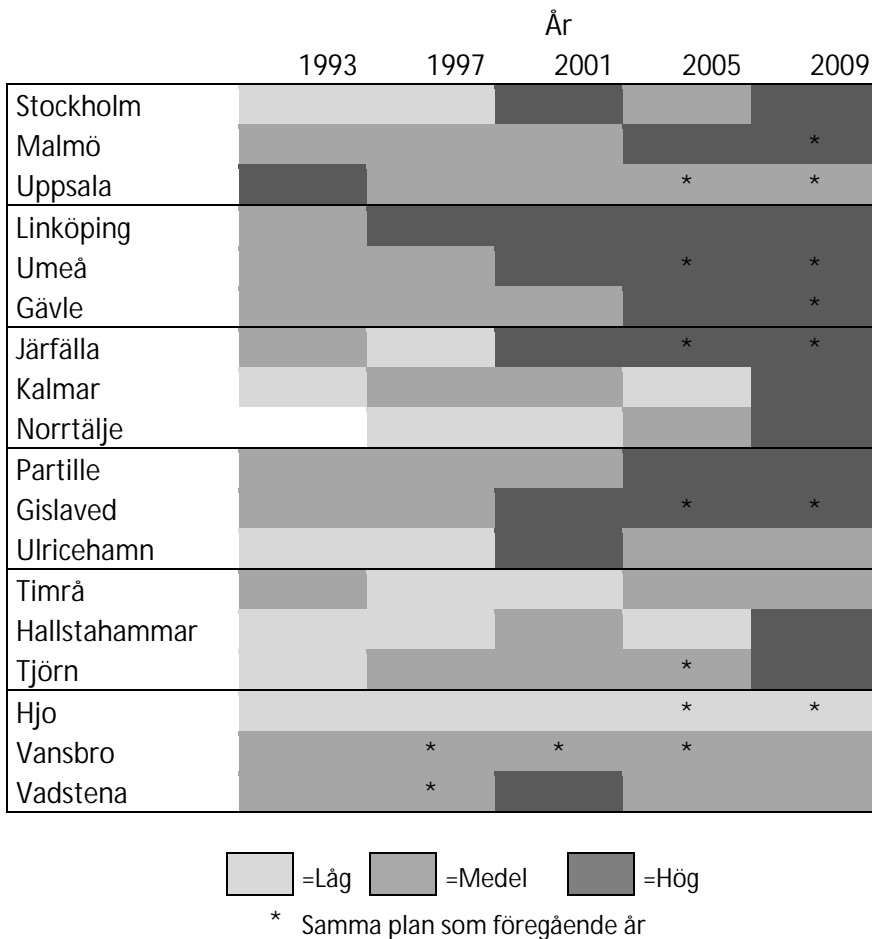
4.1 Skolplanernas omfattning

I en första analys studerar vi i vilken omfattning skolplanerna behandlar kunskapsuppdraget. Vi har delat upp detta i tre nivåer: *låg*, *medel* och *hög* (se Figur 1). Låg omfattning innebär att skolplanen innehåller upp till och med 10 meningar om kunskapsuppdraget. Medelomfattning betyder att skolplanen har haft mellan 11 och 30 meningar om kunskapsuppdraget. Med hög omfattning menas att skolplanen haft mer än 30 meningar om kunskapsuppdraget.

Genom indelningen har vi velat visa vilka planer som genom mängden skrivningar om kunskapsuppdraget har haft en rimlig möjlighet att i praktiken utgöra ett fungerande styrdokument. Väldigt få skrivningar innebär en liten möjlighet att få med tillräckligt med information för att planen i realiteten ska ha en styrande funktion. Vissa planer har endast två eller tre meningar, vilket gör att sannolikheten för en fungerande lokal styrning är närmast obefintlig. Potentialen att verka som ett styrdokument är rimligen något bättre om 11–30 meningar behandlar kunskapsuppdraget, och självfallet ännu bättre om ytterligare utrymme ägnas åt uppdraget.¹³ Notera att högre nivå ger bättre förutsättningar för att även uppnå högre grader vad gäller de andra indikatorerna som vi senare kommer att undersöka i rapporten (se avsnitt 4.2 och 4.3).

Valet av gränsvärden är naturligtvis godtyckligt; det går att tänka sig både högre och lägre brytpunkter för de olika kategorierna. Som ett absolut mått på omfattningen är indelningen därför problematisk. Däremot är indelningen fruktbar för att jämföra kommunerna över tid och med varandra, dvs. som ett *relativt* mått.

¹³ Den plan som varit mest omfattande i vårt urval innehöll 82 meningar om kunskapsuppdraget.



Figur 1 Skolplanernas omfattning per kommun och år

Figur 1 visar att skolplanernas omfattning generellt sett ökat under tidsperioden: kunskapsuppdraget får mer utrymme i slutet av perioden än under de första åren. Mellan de två första nedslagspunkterna (1993 och 1997) ser vi inga stora förändringar i någon specifik riktning. Exempelvis är det vid båda mätningarna bara en kommun (Uppsala respektive Linköping) som berör kunskapsuppdraget med mer än 30 meningar, och fem respektive sex kommuner som har 10 meningar eller mindre.¹⁴ När vi mäter 2001 och 2005 är det istället sju av 18 skolplaner som har mer än 30 meningar om kunskapsuppdraget, och endast tre har endast 10 eller färre meningar på samma tema. Vid det sista tidsnedslaget (2009) har två tredjedelar av planerna minst 31 meningar. Således

¹⁴ Norrtälje saknade skolplan 1993. Därför är rutan vit i Figur 1.

kan vi se en stark ökning av omfattningen över tid, framförallt mellan nedslagen 1997/2001 och 2005/2009.

Utöver tidstrenden kan vi även se skillnader mellan kommuner av olika storlek: skolplanerna tycks vara mer omfattande i de större kommunerna än i de mindre. Analysen visar att skillnaden verkar finnas redan i början av undersökningsperioden. Den kvarstår i slutet, fast nu är nivåerna högre.

I genomgången av materialet har vi också noterat om kommunen antagit en ny skolplan sedan föregående nedslagspunkt eller om samma skolplan fortfarande gäller. I Figur 1 (men även i Figur 2 och Figur 3 som kommer senare i rapporten) betyder en asterisk (*) att kommunen *inte* har antagit en ny skolplan. Detta är något vi inte lägger någon större vikt vid i analysen, men det kan ändå vara värt att observera att vid de tre första mätningarna hade nästan alla kommuner antagit nya skolplaner. Senare under perioden har klart fler kommuner kvar samma plan som vid mätningen innan. Resultaten kan tolkas på åtminstone två sätt: Å ena sidan skulle det kunna vara så att kommunerna behövde ett antal år och försök på sig för att hitta den lämpliga utformningen av skolplanen. Å andra sidan skulle det kunna vara så att kommunerna under slutet av perioden lade mindre vikt vid skolplanerna, vilket skulle ligga i linje med Kjellgren (2012) konstaterande att planerna tappade betydelse efter införandet av kvalitetsredovisningarna från 1997 och framåt (se kapitel 2).

Sammanfattningsvis har vi i detta avsnitt kunnat dra tre övergripande slutsatser. Den första och minst viktiga slutsatsen är att skolplanerna under 1990-talet ofta berörde kunskapsuppdraget med mellan 11 och 30 meningar, något vi har kategoriserat som en "medelhög" omfattning. Den andra slutsatsen är att skolplanernas omfattning ökade tydligt under tidsperioden och i slutet av perioden diskuterade de allra flesta kommunerna kunskapsuppdraget med mer än 30 meningar. Den tredje och sista slutsatsen är att större kommuner i högre grad än mindre kommuner berört kunskapsuppdraget i sina skolplaner. Dessa slutsatser får dock sitt fulla värde först när de sätts i relation till huruvida skolplanerna haft möjlighet att fungera som kommunala styrdokument, både vad gäller *rolluppfyllelse* och *styrpotential*. I nästa avsnitt studerar vi skolplanernas *rolluppfyllelse*.

4.2 Skolplanernas rolluppfyllelse

Den andra indikatorn som används för att mäta hur aktiva kommunerna har varit utgörs av hur väl skolplanerna uppfyller sin roll i styrkedjan. Detta avsnitt ägnar vi därför åt att undersöka hur aktivt kommunerna formulerat en lokal skolpolitik som är förankrad både i nationell reglering och i lokala förutsättningar. De aspekter vi tittar närmare på är därför *kommunal skolpolitik*

(aspekt 1), *förankring i nationell styrning* (aspekt 2) och *förankring i den lokala situationen* (aspekt 3).¹⁵ Vi har vid varje nedslagspunkt bedömt skolplanernas, och därmed kommunernas, rolluppfyllelse i fyra nivåer: *ingen, låg, medel* och *hög* rolluppfyllelse.¹⁶

Ingen rolluppfyllelse innebär att det inte finns någon formulering som tillför något utöver vad som finns i nationella dokument (aspekt 1). I en sådan situation kan skrivningarna per definition inte ha någon nationell förankring (aspekt 2) eller någon lokal förankring (aspekt 3). Det betyder att skolplanen således i princip enbart utgörs av avskrivningar av nationella dokument; kommunen har därmed vidareförmedlat nationell politik utan att tillför något till processen.

Låg grad av rolluppfyllelse innebär att det finns en eller flera egna kommunala skrivningar (aspekt 1), men att dessa inte tydligt används för att specificera nationella skrivningar (aspekt 2) och att det inte heller finns något skrivet om den lokala situationen (aspekt 3).

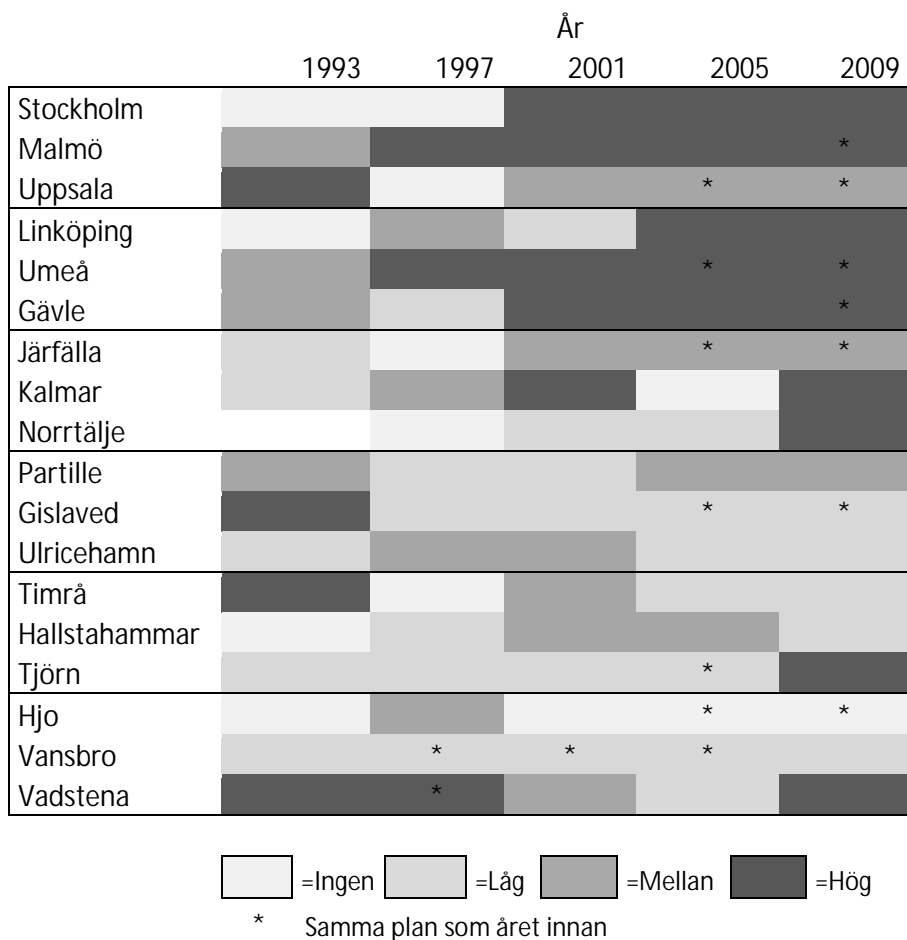
*Medel*grad av rolluppfyllelse innebär att det finns kommunala skrivningar (aspekt 1) och att dessa antingen tydligt används för att specificera nationella skrivningar (aspekt 2) eller hänvisar till den lokala situationen (aspekt 3). Däremot har kommunen inte lyckats knyta ihop samtliga tre aspekter.

Hög grad av rolluppfyllelse betyder att skolplanen innehåller kommunala skrivningar (aspekt 1), att dessa tydligt specificerar nationella skrivningar (aspekt 2) och att det finns tydliga hänvisningar till den lokala situationen (aspekt 3). Alla tre aspekterna måste således vara uppfyllda för att skolplanen ska anses ha en hög grad av rolluppfyllelse.

I Figur 2 nedan kan vi se hur skolplanernas rolluppfyllelse sett ut vid de fem nedslagspunkterna.

¹⁵ För detaljer om hur vi undersöker detta se avsnitt 3.3.2 samt bilagan till rapporten.

¹⁶ Indelningen bör i huvudsak betraktas ur ett relativt perspektiv, dvs. för att jämföra kommuner med varandra och över tid. Vi har i definitionen av nivåerna gjort en avvägning mellan transparens och möjligheten att göra kvalitativa helhetsbedömningar. De kan anses problematiskt att det i vissa fall i teorin räcker med en formulering för att uppfylla en aspekt. I praktiken är materialet dock sådant att högre grad allt som oftast innebär fler och mer omfattande skrivningar som passar in på aspekterna.



Figur 2: Skolplanernas rolluppfyllelse per kommun och år¹⁷

Figur 2 visar att graden av rolluppfyllelse totalt sett ökat under tidsperioden, men att den går i vågor. Mellan nedslagspunkterna 1993 och 1997 sjunker den något, för att sedan öka markant vid 2001. Därefter sjunker den något 2005, för att slutligen öka till den högsta nivån under hela perioden 2009. Hög grad av rolluppfyllelse är vanligare i stora kommuner än i små. Ett par av de små kommunerna hade till och med skrivningar med högre grad av rolluppfyllelse i början av tidsperioden än i slutet. Två exempel på detta är Gislaved och Timrå. Figuren visar även att variationen inom kommuner mellan olika år är väldigt stor, särskilt för vissa kommuner (t.ex. Kalmar).

¹⁷ I Figur 2 anger en asterisk (*) att skolplanen är densamma som vid mätningen innan; se diskussionen i samband med Figur 1 för tolkningar av mönstret avseende detta.

Ulricehamn tillhör de kommuner som haft relativt låg grad av rolluppfyllelse under hela tidsperioden. Vid 1993 var den enda skrivningen som kan anses tillföra något utöver vad som står i nationella dokument en väldigt vag formulering (understruken i citat nedan)¹⁸:

Vi vill.....

[...]

* Se varje elev som en unik, aktivt kunskapssökande människa, som skall få utvecklas utifrån sina specifika förutsättningar i sin egen takt.

[...]

Detta tar sig uttryck i....

[...]

* att baskunskaperna i svenska och matematik betonas

Vi har här bedömt att kopplingen mellan den kommunala och den nationella skrivningen (det icke-understrukena i citatet) är vag. Vi menar alltså att citatet inte kan ses som ett uttryck för att de lokalt fattat skrivningarna är förankrade i nationell styrning (aspekt 2). Därför landar vi i slutsatsen att även om Ulricehamn 1993 har tagit ställning för något (svenska och matematik), så kan planen knappast bedömas uppfylla sin roll i styrkedja mer än i (väldigt) låg grad.

1997 och 2001 ökar Ulricehamns rolluppfyllelse. I skolplanen från 2001 bryts nationella skrivningar om internationalisering och om kunskaper i matematik, naturvetenskap tydligt ner i kommunala skrivningar (aspekt 2). Däremot saknas helt förankring i den lokala situationen (aspekt 3) och därför kan inte rolluppfyllelsen bedömas som hög.

Vid nedslaget 2005 har Ulricehamn återigen sjunkit till en låg grad av rolluppfyllelse. Det finns i princip ingen koppling mellan kommunala och nationella skrivningar (aspekt 2) och ingen förankring i den lokala situationen (aspekt 3). Nedan syns ett exempel på när vi bedömt att denna typ av koppling och förankring saknas.

Lärande och utveckling

Lärandet är en process som startar i elevens föreställningar av omvärlden. Då skapas förutsättningar för ett lärande som eleven uppfattar som både meningsfullt och lustfyllt. Elever som får möjligheter att lyckas och blir bekräftade tar ansvar för sitt eget lärande och sin egen utveckling.

Den sociala och kulturella miljön liksom den pedagogiska och språkliga stimulans som eleverna möter från tidiga år, påverkar på ett avgörande sätt deras förutsättningar för utveckling och lärande.

¹⁸ Genomgående i resten av detta avsnitt (4.2) kommer vi att använda understyrkning för att markera det vi kallar för kommunala (snarare än nationella) skrivningar.

Det är i språket vi blir till och förstår vår omgivning. En av skolans viktigaste uppgifter är att bidra till elevernas språkutveckling. Språket är nyckeln till lärandet. Biblioteket är en viktig resurs för skolans läs- och skrivarbete liksom för utvecklingen av informationskompetens.¹⁹

Mål

[...]

Uppdrag:

Skolan skall ge eleverna tidsmässiga förutsättningar för att nå sina mål. Det innebär att elever kan klara sin utbildning på kortare eller längre tid.

Insatser till elever i behov av särskilt stöd ges i första hand inom den grupp eller klass eleven tillhör.²⁰

Skolan skall ge föräldrar och andra grupper möjlighet att vara en resurs i skolan och därmed vara delaktiga i elevers lärande.

Textens disposition, med en introducerande teoretisk text följt av mål och uppdrag, ger här intrycket av att de nationella skrivningarna bryts ner i kommunala skrivningar (aspekt 2). Men tittar vi närmare på formuleringarna så handlar de nationella skrivningarna om lärande, språk och bibliotek, medan de kommunala handlar om flexibel tid för att klara utbildningen, särskilt stöd och föräldrars möjligheter att bidra i skolverksamheten. Vi har därför gjort bedömningen att de kommunala skrivningarna inte förankras i nationella skrivningar (aspekt 2).

Kalmar är ett exempel på en kommun som varierar mycket mellan olika nedslagspunkter. Från att först genomgå en stadig ökning från låg 1993, till medel 1997 och hög 2001, sjunker graden av rolluppfyllelse till den lägsta 2005. Vid 2009 har kommunens kunskapskrivningar dock återigen en hög grad av rolluppfyllelse.

I kunskapskrivningarna från 2001 har Kalmar bedömts ha en hög grad av rolluppfyllelse tack vare många kommunala skrivningar (aspekt 1) som används för att specificera nationella mål inom språk, miljö, naturvetenskap och teknik (aspekt 2). Nedan visar vi ett exempel från stycket om språk.

¹⁹ Denna text har bedömts motsvara innehållet i Lpo 94, s. 5–12

²⁰ Denna text har bedömts motsvara innehållet i grundskoleförordningen, kapitel 5, 5 §.

Språk

MÅL

Alla barn och ungdomar skall tidigt få möjlighet att utveckla sin kommunikativa förmåga och utveckla ett rikt språk på sitt modersmål för att få bättre förutsättningar för den fortsatta språkutvecklingen och det framtida lärandet.

ÅTGÄRDER

Varje förskola och skola skall upprätta en plan för språk- och begreppsutveckling som omfattar strategier för att tidigt upptäcka barn och ungdomar med läs- och skrivsvårigheter. Varje förskola och skola skall ha en pedagog med ansvar för det egna biblioteket så att det utvecklas till ett naturligt lärcentrum.

I Kalmars plan från 2001 finns dessutom två skrivningar som hänvisar till den lokala situationen (aspekt 3): en beskrivning av ett lokalt natur- och kulturcentrum och ett mål om att antalet ungdomar som söker vidare till naturvetenskap och teknik på gymnasiet ska öka. Skillnaden är stor mellan dessa skrivningar från 2001 och de från skolplanen vid nästkommande nedslagspunkt 2005, då innehållet endast består av nationella skrivningar. Nedan ser vi två exempel:

Förskolor, fritidshem, förskoleklasser, grundskolor och särskolor i Kalmar kommun skall vara lärande och växande miljöer (...).

Den goda livsmiljön har både en yttre och en inre sida. Den yttre skapas av barn och ungdomar som har kunskap och som aktivt tar ansvar för sig själva, sin omgivning och den globala världen.

När det gäller förankring i den lokala situationen (aspekt 3) är Malmö ett tydligt exempel. Vid nedslagspunkten 1997 har Malmö kunskapskrivningar med hög grad av rolluppfyllelse. Kommunen är här väldigt tydlig med att ta utgångspunkt från lokala omständigheter (aspekt 3), med det starkaste exemplet i en skrivning om kunskapsmål:

De lokala kulturernas betydelse för att stärka individens identitetsutveckling ska belysas.²¹ Samhörigheten i regionen från båda sidor Öresund ska behandlas ur historiskt, ekonomiskt, kulturellt och dagspolitiskt perspektiv. Eleverna ska därför ges goda kunskaper i danska språket.

Bland de större kommunerna är Stockholm ett intressant exempel på en kommun med hög grad av rolluppfyllelse. Fram till 2001 saknar Stockholms skolplaner helt rolluppfyllelse och förmedlar endast redan existerande nationell styrning från läroplanerna. Vid 2001 ändras detta och kommunen har under

²¹ Denna mening har bedömts vara ett gränsfall mellan nationell och kommunal skrivning, då liknande formuleringar finns i Lgr 80 (s. 149) och Lpo 94 (s. 5). Det står dock i dessa inget om de lokala kulturerna.

hela 2000-talet kunskapskrivningar med hög grad av rolluppfyllelse. En stor mängd kommunala skrivningar återfinns (aspekt 1) och varvas med och specificerar nationella (aspekt 2). Likaså finns formuleringar som relaterar till den lokala situationen (aspekt 3). Dock finns i skolplanen från 2001 även flertalet formuleringar där kopplingen till nationella regleringar (aspekt 2) brister, i det att kommunen går utöver eller uttrycker sig i strid med de nationella styrdokumenterna. Ett exempel ser vi i den annars så vanliga skrivningen ur skollagens kunskapsuppdrag, som omformuleras. Skillnaden ses nedan:

Skollagen, 1 kap 2 §:

Utbildningen ska ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar.

Stockholms version:

Skolans huvuduppgift är att förmedla kunskaper. Skolan skall inte användas som redskap att lösa alla samhällsproblem. Skolan skall ha ett nära samarbete med hemmen, men skolan skall inte överta föräldrarnas ansvar.

Även när det gäller mer konkreta delar av skolverksamheten, uttrycker Stockholm detta år åsikter om nationella regleringar, på ett sätt som inte syns i någon annan skolplan (aspekt 1). Nedan syns två exempel:

De nationella utvärderingssystemen, de nationella betygssystemen, och de nationella proven, är otillräckliga och dessutom inte tillräckligt distinkt utformade. I avvaktan på tydligare betygskriterier skall Stockholms stad sträva efter att ha enhetliga betygskrav bland Stockholms skolor.

Staden skall verka för att betyg skall ges tidigare än idag.

Dock är skolplanen i övrigt så utvecklad vad gäller alla tre aspekterna att den likväl bedöms ha en hög grad av rolluppfyllelse. Stockholm behåller denna nivå även vid de två senare nedslagspunkterna, 2005 och 2009. Här uttrycker de inte längre kommunala åsikter om nationell reglering, till skillnad från planen från 2001. Däremot finns det en viss tendens till att skolplanerna är så fyllda av kommunala skrivningar att de inte lika explicit längre förankras i nationella skrivningar. Formuleringarna går dock oftast trots allt väldigt väl i linje med nationella skrivningar och därför bedöms rolluppfyllelsen vara hög.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att vi i det här avsnittet har visat att kommunerna genom skolplanerna till en början i låg grad uppfyllde sin tilltänkta roll i den nya styrmodellen, men att de ökat sin rolluppfyllelse över tid. Vi har även sett att större kommuner varit mer aktiva i att uppfylla den

tilltänkta rollen, i termer av att ta fram kommunal politik (aspekt 1) och förankra denna i nationella regleringar (aspekt 2) och lokala förutsättningar (aspekt 3). Ett par mindre kommuner är ensamma om att vara aktiva i början av tidsperioden, för att sedan bli mer passiva. Som figur 2 visar är också variationen stor mellan år och kommuner. Vi har vidare sett att det i vissa fall är diskutabelt om det kommunerna (t.ex. Stockholm) ägnat sin välförankrade skolpolitik åt alltid varit i linje med den tilltänkta rollen, till exempel när det gäller inlägg i nationell politik.

Vi har ägnat avsnitt 4.2 åt att studera hur aktiva kommunerna varit i att ta fram kommunal politik och förankra den uppåt och nedåt i styrkedjan. Men för att kommunens skolpolitik, så som den formuleras i skolplanen, ska kunna fungera som ett styrdokument på gräsrotsnivå krävs också att planen är tydlig i sin styrning. Detta leder oss fram till nästa avsnitt i analysen.

4.3 Skolplanernas styrpotential

Den sista indikatorn på hur aktiva kommunerna har varit är skolplanernas styrpotential. Vi studerar här styrpotential utifrån tre aspekter: *vägledande innehåll* (aspekt 1), *delegering av ansvar och uppgifter* (aspekt 2) samt *sammanhängande innehåll* (aspekt 3).²² För att en aspekt ska anses vara styrande behöver skolplanerna vara tillräckligt konkreta och utförliga. Det innebär att det kan finnas skrivningar i planen som till viss del stämmer in på en given aspekt, men att aspekten ändå inte anses vara uppfylld då formuleringarna är för vaga för att kunna anses vara styrande. Utifrån de tre aspekterna har vi gjort en sammanvägd bedömning av skolplanernas styrpotential uppdelat i fyra nivåer: *ingen*, *låg*, *medel* och *hög*.²³

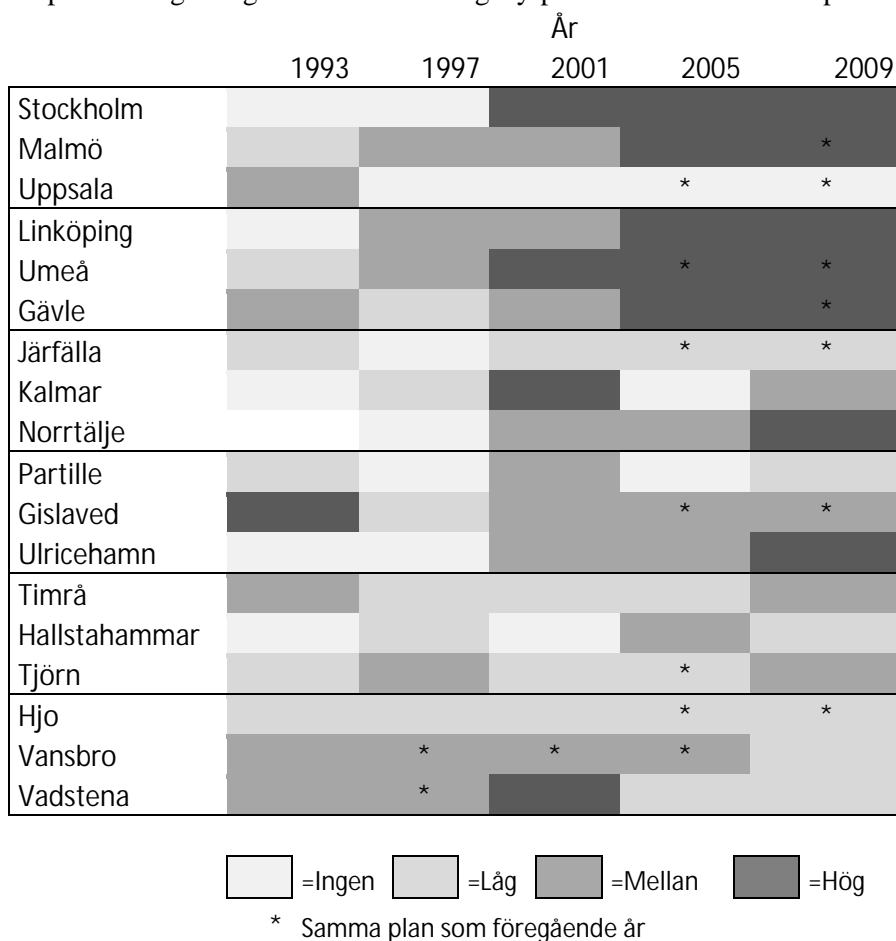
Ingen styrpotential innebär att kunskapskrivningarna inte uppfyller någon av de tre aspekterna. *Låg* styrpotential innebär att det finns åtminstone en mening som räknas som vägledande innehåll (aspekt 1). *Medel*styrpotential innebär att det finns minst en skrivning som räknas som vägledande innehåll (aspekt 1) och att detta antingen delegeras till en specifik instans (aspekt 2) eller att det vägledande innehållet är sammanhängande (aspekt 3). *Medel*styrpotential uppfyller alltså två av aspekterna. *Hög* styrpotential innebär att det

²² Se avsnitt 3.3.3 för utförligare information om dessa aspekter.

²³ Indelningen bör i huvudsak betraktas ur ett relativt perspektiv, dvs. för att jämföra kommuner med varandra och över tid. Vi har i definitionen av nivåerna gjort en avvägning mellan transparens och möjligheten att göra kvalitativa helhetsbedömningar. De kan anses problematiskt att det i vissa fall i teorin räcker med en formulering för att uppfylla en aspekt. I praktiken är materialet dock sådant att högre grad allt som oftast innebär fler och mer omfattande skrivningar som passar in på aspekterna.

finns vägledande innehåll (aspekt 1), att detta delegeras till en specifik instans (aspekt 2) och att det vägledande innehållet är sammanhängande (aspekt 3).

I Figur 3 kan vi se vilken grad av styrpotential vi har bedömt att kommunernas skolplaner hade vid de olika nedslagspunkterna. Styrpotentialen var i regel låg i början av tidsperioden, men ökade sedan, framförallt mellan nedslagspunkterna 1997 och 2001. Utvecklingen berör dock främst de större kommunerna. Denna ökning relaterar till tidpunkten för införandet av obligatorisk kvalitetsredovisning, ökad vägledning från Skolverket och den ökade fokuseringen på resultatstyrning (se kapitel 2). Bland de små kommunerna har dock kunskapskrivningarna generellt sett haft låg styrpotential under hela tidsperioden.



Figur 3 Skolplanernas styrpotential per kommun och år ²⁴

²⁴ I Figur 3 anger en asterisk (*) att skolplanen är densamma som vid mätningen innan; se diskussionen i samband med Figur 1 för tolkningar av mönstret avseende detta.

En kommun som utgör ett bra exempel på ökad styrpotential är Umeå. Vid det första nedslaget, 1993, har kommunens kunskapsskrivningar låg styrpotential. När det gäller vägledande innehåll (aspekt 1) så hittar vi endast korta och vaga skrivningar om teman såsom miljökunskap och en kort passage om att kommunen prioriterar att bryta ner de nationella målen i ämnesspecifika mål. Det saknas konkreta mål, däremot finns en konkret åtgärd om att undervisning i engelska eller annat främmande språk ska påbörjas från årskurs ett på försök. Delegering av ansvar och uppgifter (aspekt 2) saknas helt detta år. Det närmaste vi hittar är en vag skrivning om vad ”skolan” ska göra:

Skolan skall utveckla undervisningen om olika länders kultur, historia och villkor i syfte att öka förståelsen för demokratiska och humanistiska värden samt motverka rasism.

Denna skrivning har inte bedömts som delegering, eftersom den endast nämner skolan i singular i en relativt vag formulering. Vår tolkning är att detta snarare handlar om en beskrivning av vad skolan som generell institution i samhället ska göra än en specifik skolenhet. De skrivningar som kan anses vägledande är inte sammanhängande (aspekt 3).

Vid nästa nedslag, 1997, har Umeås skolplan en högre styrpotential. När det gäller vägledande innehåll (aspekt 1) finns nu vissa konkreta mål, som ger tydlig målstyrning. Nedan ser vi två exempel:

Medelvärdet på standardproven i åk 8 och åk 9 genomförda under 1997 skall ligga på minst samma nivå som 1996.

Vårt mål är att förbättra kunskaperna till en 98% läs- och skrivkunnighet i åk 9 under 1998/1999.

Även detta år saknas dock delegering (aspekt 2). Däremot finns en antydning till sammanhängande innehåll (aspekt 3), i form av ett konkret mål som anknyter till en konkret åtgärd. Vid nedslaget 2001 har vi bedömt att Umeå kommuns skolplan har en hög styrningspotential. Här finns flertalet skrivningar som ger vägledande innehåll (aspekt 1). Flera av dessa delegeras i sin tur till specifika instanser (aspekt 2) och lyfts in i ett sammanhang (aspekt 3). I delegeringen skriver kommunen även om sitt eget ansvar och vad den ska göra. Sammanhanget består av två tydligt prioriterade områden – språk och kommunikation samt matematik och naturvetenskap – vilka följs av utförliga förklaringar, relevanta åtgärder och skrivningar om uppföljning. I exemplen nedan syns hur dessa tre aspekter vävs samman. Där vi bedömt att det finns delegering av ansvar eller uppgifter, är de subjekt som kommunen delegerar uppgifter till markerade med understrykning.

Språk och kommunikation

Det är viktigt att alla får tillgång till ett rikt och fungerande språk. Förmågan att göra sig förstådd och att förstå andra är en viktig del av personligheten. Språkutvecklingen är nyckeln till identitet och kunskap.

[...]

Barnens och elevernas språkutveckling är ett av skolans viktigaste uppdrag. Kommunens ansvar för skolans resultat innebär att elevernas språkutveckling nog måste följas upp och utvärderas.

[...]

Skolbibliotekets tillgänglighet ska vara ett prioriterat område. Likvärdig tillgång till skolbibliotek ska säkerställas genom en medveten fördelning av resurserna, vilket också kan betyda användning av mobila enheter.

I den lokala arbetsplanen ska varje skola ange mål för undervisning i informationssökning och lässtimulerande åtgärder.

Umeå kommun ska initiera utvecklingsprojekt inom läsning och läsinläring tillsammans med Umeå universitet.

Om Umeå är ett exempel på hur större kommuners kunskapsskrivningar under tidsperioden ökat i styrpotential, så är Hallstahammar ett exempel på hur mindre kommuners skolplaner oftast inte verkar genomgå en liknande utveckling. Vid första nedslaget hamnar bedömer vi att skolplanen inte har någon egentlig styrpotential, då den saknar vägledande innehåll (aspekt 1), delegering (aspekt 2) och sammanhängande innehåll (aspekt 3). I sina efterföljande planer pendlar Hallstahammars skrivningar mellan låg och ingen styrpotential, med undantag för nedslaget 2005, då dess styrpotential bedöms ligga på medelnivå. Detta är tack vare vägledande innehåll (aspekt 1) i form av enstaka meningar där kommunen delegerar uppgifter till sig själv och till skolan (aspekt 2).

- “ Kommunen vill ge verksamheterna möjlighet att tillgodose barnens/elevernas individuella behov. Detta ska bland annat ske genom riktade medel för kompetensutveckling till anställd personal samt genom att fler behöriga lärare rekryteras.
- “ Skolan ska arbeta för att, en större andel elever uppnår målet godkänt år nio och att allt fler elever blir behöriga och motiverade för fortsatta studier.
[...]
- “ Kommunen vill erbjuda verksamheten ändamålsenliga och trivsamma lokaler. Framtida lokalbehov ska ses över och redovisas.

Hallstahammar disponerar visserligen texten så att det vägledande innehållet ovan beskrivs som prioriterade åtgärder för att ”[m]öjliggöra för fler barn/elever att nå uppsatta nationella mål”. Detta övergripande mål bedömer vi dock som alltför vagt och brett för att texten ska uppfylla aspekt 3 om sammanhängande innehåll.

I detta avsnitt har vi sett att styrpotentialen var låg i början av tidsperioden, men sedan ökade i de större kommunerna, framförallt mellan nedslagspunkterna 1997 och 2001. Bland de små kommunerna ser vi dock inte motsvarande tydliga ökning. Att skolplanernas styrpotential till en början var så låg bör ses i ljuset av de den bristfälliga nationella hjälp som kommunerna gavs i sin nya roll som huvudmän för skolan.

4.4 Sammanfattning

Sammanställer vi de tre indikatorerna på aktivt skolplanskrivande får vi fram två övergripande resultat: Det första är att graden av aktivitet ökar under tidsperioden, från en generellt låg grad till en i många fall hög grad, speciellt mellan nedslagspunkterna 1997 och 2001. Det andra övergripande resultatet är dock att denna höjning i mångt och mycket är begränsad till de större kommunerna; de mindre kommunerna tenderar att ligga kvar på förhållandevis låga värden under hela tidsperioden. Noterbart är också att det tycks finnas en stark koppling mellan de olika aktivitetsindikatorerna. En kommun som bedömts ha en hög grad av aktivitet utifrån en indikator, bedöms ofta även ha en hög grad utifrån en eller de båda andra indikatorerna. Det är en styrka för resultatens trovärdighet att olika sätt att mäta kommunernas aktivitet tenderar att ge liknande resultat.

5 Avslutning

I denna rapport har vi studerat hur aktivt kommunerna har utnyttjat möjligheten till lokal styrning av skolan i sina skolplaner. Vi har avgränsat studien till att enbart fokusera på skolans kunskapsuppdrag. Vi har analyserat skolplaner från 18 kommuner, ur sex olika storleksgrupper, under perioden 1991–2009. Genom textanalys har vi studerat tre indikatorer på aktiv styrning: hur mycket kommunerna har skrivit om kunskapsuppdraget i skolplanerna, i vilken utsträckning kommunerna formulerat en lokal skolpolitik och förankrat den i nationell styrning och lokala omständigheter, samt hur stor styrpotential skolplanerna har haft. I detta avsnitt summerar vi de huvudsakliga resultaten och diskuterar hur de relaterar till tidigare studier.

En första slutsats är att kommunerna som ingår i vårt urval²⁵ över lag utnyttjat möjligheten till lokal styrning i skolplanerna betydligt mer aktivt i slutet av tidsperioden än i början. Ökningen är särskilt stor mellan åren 1997 och

²⁵ Det är värt att påminna om att kommunerna i den här studien inte utgörs av ett slumpmässigt urval av Sveriges kommuner. Det innebär vissa begränsningar vad gäller möjligheten att generalisera resultaten.

2001. Resultatet ligger i linje med tanken att det vid en decentraliseringsreform av denna storlek kan ta ett tag för den nya rollfördelningen att sätta sig. Att kommunerna varit mindre aktiva i början av perioden stämmer väl överens med tidigare studier som baserats på andra typer av material. SOU 2014:5 och Jarl och Rönnberg (2010) har exempelvis påpekat att implementeringen av skolans kommunalisering var bristfällig och fylld av problem (SOU 2014:5, s. 18–19; Jarl och Rönnberg 2010, s. 83–84).

Ökningen mellan åren 1997 och 2001 sammanfaller i tid med ökad nationell vägledning och införandet av kvalitetsredovisningar. Det kan tyda på att vägledningen skapat tydligare utgångspunkter och gjort det lättare för kommunerna att utnyttja skolplanerna på ett effektivt sätt. Att fler kommuner använder möjligheten till lokal styrning runt år 2000 stöds även av Holmlund m.fl. (2014), som visar en ökning i skrivningar om kunskapsuppdraget och kunskapsresultat i skolplanerna vid omkring samma tidpunkt. Vid en första anblick tycks detta resultat motsäga Kjellgren (2012) konstaterande att skolplanernas relevans för kommunerna minskade i och med införandet av kvalitetsredovisningen. Dock ser vi under samma period en tendens till att färre kommuner antar nya skolplaner. En möjlig tolkning är att skolplanernas betydelse minskat för en del kommuner, men att kvalitetsredovisningar och skolplaner i andra kommuner existerat parallellt och kompletterat varandra.

En andra huvudsaklig slutsats är att den ökade aktiviteten är koncentrerad nästan uteslutande till större kommuner. Det förstärker bilden som ges i Holmlund m.fl. (2014, s. 216–219), nämligen att storstadskommuner, städer och förortskommuner under 2000-talet skrivit mer än glesbygdskommunerna om kunskapsuppdraget i skolplanerna. Att styrningen av skolan skiljer sig åt mellan kommuner av olika storlek har även konstaterats av Jarl (2012).

Av vår andra slutsats följer även en tredje: de mindre kommunerna är under hela tidsperioden relativt passiva med att utnyttja skolplanerna för lokal styrning. Vi kan här inte bedöma vad som ligger bakom dessa skillnader, men det finns flera tänkbara orsaker. Det kan t.ex. handla om skillnader i hur mycket resurser kommuner av olika storlek har att lägga på skolverksamheten och planeringen av densamma. Större kommuner har även fler skolor att samordna, varför skolplanen i dessa kommuner skulle kunna upplevas mer som ett nödvändigt planeringsdokument än i mindre kommuner.

Sammantaget pekar våra resultat på att reformer kan ta tid att sätta sig och att det vid en kommunalisering är viktigt att ha god kännedom om kommunernas förmåga att hantera nya ansvarsområden; kommuner, speciellt av olika storlek, har olika förutsättningar att axla den roll som en sådan decentraliseringsreform innebär.

Avslutningsvis kan vi konstatera att det finns många sätt att bygga vidare på den här studien för att förbättra kunskapen om kommunernas roll i skolans styrkedja. En intressant fråga att försöka besvara är t.ex. vad de skillnader vi har observerat kan bero på. Det skulle vidare vara intressant att undersöka hur motsvarande mönster ser ut efter det att skolplanerna har avskaffats. Dessutom finns andra delar av kommunernas roll i styrkedjan, vid sidan av skolplanerna, som det är centralt att kartlägga. Det skulle t.ex. vara intressant att studera hur styrningen genom skolplaner relaterar till olika typer av informell styrning. Dessa frågor lämnar vi dock över till framtida studier att försöka besvara.

Referenser

- Holmlund, H., J. Häggblom, E. Lindahl, S. Martinson, A. Sjögren, U. Vikman och B. Öckert (2014), ”Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola”, IFAU Rapport 2014:25.
- Jarl, M. (2012), *Skolan och det kommunala huvudmannaskapet*, Malmö, Gleerups.
- Jarl, M. och L. Rönnerberg (2010) *Skolpolitik: Från riksdagshus till klassrum*, Malmö, Liber.
- Kjellgren H. (2012) ”Skolan som värdeförmedlare” i Jarl M. och J. Pierre (2012) *Skolan som politisk organisation*, Malmö, Gleerups.
- Lärarnas Riksförbund (2009), ”Styr de kommunala skolplanerna skolan?”, Rapport från Lärarnas Riksförbund.
- Regeringens proposition 1988/89:4, om skolans utveckling och styrning.
- Regeringens proposition 1989/90:41, om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.
- Regeringens proposition 1990/91:18, Om ansvaret för skolan.
- Regeringens proposition (1991/92:95), Om valfrihet och fristående skolor.
- Regeringens proposition (1992/93:230), Valfrihet i skolan.
- Regeringens skrivelse (1996/97:112), Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet.
- Riksrevisionsverket (1994) Skolverket – central myndighet i ny roll. RRV 1994:14.
- Riksrevisionsverket (2001) Skolverkets tillsyn. RRV 2001:24.
- Riksrevisionsverket (2002) Skolverkets tillsyn. RRV 2002:24.
- SFS 1980:64, *1980 års läroplan för grundskolan*, Stockholm, Utbildningsdepartementet.
- SFS 1985:1100, *Skollag*, Stockholm, Utbildningsdepartementet
- SFS 1994:1194, *Grundskoleförordning*, Stockholm, Utbildningsdepartementet.
- SFS 1997:702, *Förordning om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.*, Stockholm, Utbildningsdepartementet.
- SFS 2010:800, *Skollag*, Stockholm, Utbildningsdepartementet.

- SKOLFS 1994:1, *Förordning om läroplan för det obligatoriska skolväsendet*, Stockholm, Regeringen.
- SKOLFS 1998:15, *Förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 1994:1) om läroplan för det obligatoriska skolväsendet*, Stockholm, Regeringen.
- SKOLFS 2003:17, *Förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 1994:1) om läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet*, Stockholm, Regeringen.
- Skolverket (1993a) "Skolverkets fördjupade anslagsframställning (FAF) 1993". Stockholm, Skolverket.
- Skolverket (1993b), "Bilderna av skolan 1993. Fördjupad anslagsframställning 1994/95–1996/7". Rapport nr 32, Stockholm, Skolverket.
- 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 huvudrapport.
- SOU 2002:121, *Skollag för kvalitet och likvärdighet*, Betänkande av 1999 års skollagskommitté.
- SOU 2014:5, *Staten får inte abdikera – om kommunalisering*, Utredningen om skolans kommunalisering.

Bilaga: Kommunala respektive nationella skrivningar

I avsnitt 3.3.2 i rapportens huvudtext beskriver vi kortfattat hur vi har kategoriserat skrivningar i kommunernas skolplaner som kommunala skrivningar respektive nationella skrivningar. Nedan följer en mer detaljerad redogörelse för hur analysen har gått till. Som en startpunkt för beskrivningen kan vi kort rekapitulera några centrala begrepp:

- *Kommunala skrivningar* är kunskapsskrivningar utan direkt innehållsmässig motsvarighet i nationella dokument
- *Nationella skrivningar* är kunskapsskrivningar med direkt innehållsmässig motsvarighet i nationella dokument
- Med *nationella dokument* avses läroplanerna (Lgr 80 och Lpo 94), skollagen och grundskoleförordningen samt deras respektive uppdateringar

Den breda definitionen av *kommunala skrivningar* gör att dessa kan anta en rad olika former. I och med att Lpo 94 är så pass övergripande skriven, är det till exempel vanligt med specificeringar eller tolkningar av denna. Andra exempel på kommunala skrivningar är lokala specificeringar av nationella verktyg för uppföljning och utvärdering, åtgärder och skrivningar om lokala planer, prestationsmål eller prioriteringar. Det kan även vara påståenden om vad som är viktigt i skolan som saknar motsvarighet i läroplanen, liksom lokalt utvecklade prov eller lokala specialsatsningar. Likaså inkluderas skrivningar om arbetssätt som inte särskilt omnämns i läroplanen. Slutligen kan de kommunala skrivningarna även bestå av skrivningar som går emot den nationella styrningen.

Givet våra avgränsningar är det dock viktigt att komma ihåg att vi enbart studerar de kommunala skrivningar som gäller skolans kunskapsuppdrag. För att inkluderas i den delen av skolplansmaterialet måste de ovan nämnda formerna av kommunala skrivningar alltså vara semantiskt kopplade till kunskapsuppdraget. Arbetssätt inkluderas alltså inte om det inte tydligt kopplas till kunskapsuppdraget genom att det formuleras som en åtgärd eller dylikt.

Definitionen av *nationella skrivningar* inkluderar direkta citat från eller nära omskrivningar av delar ur de nationella dokumenten. För att definiera en mening eller ett stycke i en skolplan som nationell eller kommunal har vi jämfört med nationella dokument, såsom läroplanerna, skollagen och grundskoleförordningen. Ibland utgör de nationella skrivningar rena citat, men ofta är de något omformulerade. I exemplen nedan visar vi hur skollagens skrivning ser ut och hur skrivningar som vi bedömt har samma innehåll kan se ut.

Skollagen 1 kap 2 §:

Utbildningen ska ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar.

Exempel på skrivning som bedömts ha samma innehåll:

Utbildningens allmänna mål är att erbjuda eleverna goda inlärningsmöjligheter, utveckla deras färdigheter och i samarbete med hemmen främja deras utveckling till harmoniska människor.

Linköping (1993)

Omformuleringar av 1 kap 2 § i skollagen är vanligt förekommande i skolplanerna. Dessa kan dock vara mindre lika originalet än exemplet från Linköping ovan och ändå bedömas ha samma innehåll eller relatera till samma nationella skrivning. Till exempel:

Skolans viktigaste uppgift är att ge eleverna bra kunskaper och färdigheter (Kalmar 1993).

Grundskolans och särskolans uppgift är att främja elevernas fortsatta lärande och kunskapsutveckling (Partille 2001).

[...] för en utbildning där målet är BÄSTA MÖJLIGA KUNSKAPER, FÄRDIGHETER OCH UTVECKLING FÖR ALLA ELEVER (Hallstahammar 1993).

Det är vanligt att i samma skrivning kombinera innehåll från olika delar av nationella dokument. Exemplet från Hallstahammar anknyter både till Skollagen och till skrivningar i läroplanen om kunskaper och personlig utveckling (se Lgr 80, s. 15–21). Vissa skrivningar är så pass vaga och intetsägande att de inte går att relatera vare sig till nationella eller kommunala skrivningar. Dessa lämnar vi utanför analysen.

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapporter

- 2015:1** Albrecht James, Peter Skogman Thoursie och Susan Vroman ”Glastaket och föräldraförsäkringen i Sverige”
- 2015:2** Persson Petra ”Socialförsäkringar och äktenskapsbeslut”
- 2015:3** Frostenson Magnus ”Organisatoriska åtgärder på skolnivå till följd av lärarlegitimationsreformen”
- 2015:4** Grönqvist Erik och Erik Lindqvist ”Kan man lära sig ledarskap? Befälsutbildning under värnplikten och utfall på arbetsmarknaden”
- 2015:5** Böhlmark Anders, Helena Holmlund och Mikael Lindahl ”Skolsegregation och skolval”
- 2015:6** Håkanson Christina, Erik Lindqvist och Jonas Vlachos ”Sortering av arbetskraftens förmågor i Sverige 1986–2008”
- 2015:7** Wahlström Ninni och Daniel Sundberg ”En teoribaserad utvärdering av läroplanen Lgr 11
- 2015:8** Björvang Carl och Katarina Galic´ ”Kommunernas styrning av skolan – skolplaner under 20 år”

Working papers

- 2015:1** Avdic Daniel “A matter of life and death? Hospital distance and quality of care: evidence from emergency hospital closures and myocardial infarctions”
- 2015:2** Eliason Marcus “Alcohol-related morbidity and mortality following involuntary job loss”
- 2015:3** Pingel Ronnie och Ingeborg Waernbaum “Correlation and efficiency of propensity score-based estimators for average causal effects”
- 2015:4** Albrecht James, Peter Skogman Thoursie och Susan Vroman “Parental leave and the glass ceiling in Sweden”
- 2015:5** Vikström Johan “Evaluation of sequences of treatments with application to active labor market policies”
- 2015:6** Persson Petra “Social insurance and the marriage market”
- 2015:7** Grönqvist Erik och Erik Lindqvist “The making of a manager: evidence from military officer training”
- 2015:8** Böhlmark Anders, Helena Holmlund och Mikael Lindahl “School choice and segregation: evidence from Sweden”
- 2015:9** Håkanson Christina, Erik Lindqvist och Jonas Vlachos “Firms and skills: the evolution of worker sorting”

- 2015:10** van den Berg Gerard J., Antoine Bozio och Mónica Costa Dias “Policy discontinuity and duration outcomes”
- 2015:11** Wahlström Ninni och Daniel Sundberg “Theory-based evaluation of the curriculum Lgr 11”
- 2015:12** Frölich Markus och Martin Huber “Direct and indirect treatment effects: causal chains and mediation analysis with instrumental variables”

Dissertation series

- 2014:1** Avdic Daniel “Microeconometric analyses of individual behaviour in public welfare systems”
- 2014:2** Karimi Arizo “Impacts of policies, peers and parenthood on labor market outcomes”
- 2014:3** Eliasson Tove “Empirical essays on wage setting and immigrant labor market opportunities”
- 2014:4** Nilsson Martin “Essays on health shocks and social insurance”
- 2014:5** Pingel Ronnie “Some aspects of propensity score-based estimators for causal inference”
- 2014:6** Karbownik Krzysztof “Essays in education and family economics”