

# Centralisering i en tid av decentralisering

## Om den motsägelsefulla styrningen av skolan

*Andreas Nordin*

CENTRALISATION IN AN ERA OF DECENTRALISATION – ON THE CONTRADICTIONARY GOVERNING OF SCHOOL. The movement towards greater decentralisation is not seldom the obvious starting point for the study of school governance. In this article this assumption is analysed and problematised based on a reading of central education policy texts related to the last two curriculum reforms for the Swedish compulsory school ( Lpo 94, Lgr 11) and the EU's overall growth policy from 2000 onwards. The result shows that although the school's governance rightly can be described in terms of decentralisation, there are several parallel movements that point in the opposite direction. An increased influence from the EU over Swedish education policy, an increased central interest for school content issues, concentration of free schools to a few large corporations, and that teachers' professional judgments are replaced by standardised and centrally-designed material are discussed as four such processes. The assumption of school decentralisation thus requires qualification and clarification in order to serve as a basis for the study of school governance.

Keywords: centralisation, decentralisation, governing, education policy, discourse.

### Inledning

Under de senaste decennierna har ett omfattande decentraliseringsarbete pågått inom den offentliga sektorn i Sverige. Även utbildningsområdet har reformerats utifrån idén om att ansvar ska flyttas från ett fåtal

---

*Andreas Nordin* är lektor i Pedagogik vid Institutionen för Pedagogik, Linné-universitetet, Pelarplatsen, 351 95 Växjö. E-post: andreas.nordin@lnu.se

centrala aktörer långt ifrån den konkreta verksamhetens unika villkor till ett större antal aktörer med bättre kännedom om dess kontextuella villkor. Orienteringen mot ökad decentralisering kan ses som ett sätt att försöka svara upp mot de nya spelregler som det framväxande samhället satte upp i form av ökade krav på flexibilitet och anpassningsförmåga. Debatten om behovet av en decentraliserad offentlig sektor tog sin början under 1970-, och 1980-talen och fördes såväl i Sverige som i stora delar av övriga Västeuropa. Storbritannien var det land som tidigast kom att reformera sin offentliga sektor utifrån marknadsprinciperna effektivitet, flexibilitet och påverkansmöjligheter (Wahlström 2009). Storbritanniens modell kom att gå under benämningen "the New Public Management" (NPM) och fångades snabbt upp av bland annat OECD som gjorde NPM till en viktig del av sitt internationella reformarbete. Genom att en så central policyaktör som OECD satsade på att utveckla och marknadsföra modellen kom den sedan snabbt att bli en del i en internationell reformrörelse (Wahlström 2009). Behovet av en decentraliserad offentlig sektor kom på så sätt att påtalas från såväl nationellt som internationellt håll. Separation mellan beställare och utförare, resursfördelning grundad på prestation, konkurrens mellan olika utförare och ökad valfrihet för brukaren utgjorde bärande element i det reformarbete som nu tog fart för en marknadsanpassning av den offentliga sektorn (Sundberg 2008).

För svenskt vidkommande utgjorde 1991 års kommunalisering av skolan och friskolereformen året därpå två institutionella utslag av detta reformarbete. I ansvarpropositionen (Prop. 1990/91:18) sades att reformeringen skulle bidra till en tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun där kommunerna skulle ges större frihet att själva organisera verksamheten. Staten fick i och med kommunaliseringen en förändrad roll och i det nyinrättade skolverkets uppgifter låg nu främst att följa upp och utvärdera den skolverksamhet som kommunerna själva var satta att organisera.

Friskolereformen bidrog sedan ytterligare till det svenska utbildningsområdets decentralisering. I propositionen om valfrihet och fristående skolor (Prop. 1991/92:95) öppnades för att fristående skolor skulle kunna verka på samma villkor som kommunala skolor och få del av samma statsbidrag. Decentraliseringen inom skolområdet medförde på så sätt att staten fick rollen av beställare av utbildning medan kommunernas roll bestod i att tillhandahålla den beställda varan (Biesta 2004). Separationen mellan beställare och utförare och ett ökat antal skolaktörer medförde också ett ökat behov av en utbyggd kontrollapparat och att skolor nu började konkurrera med varandra om eleverna. Sammantaget bidrog det tidiga 1990-talets reformer till

att omstrukturera utbildningsområdet på ett så genomgripande sätt att det liknats vid ett utbildningspolitiskt systemskifte (Englund 1995).

Vad gäller såväl förståelsen av utbildningsområdets utveckling som analysen av detsamma har sedan föreställningen om en enhetlig rörelse mot ständigt ökad decentralisering kommit att utgöra den självklara och oemotsagda utgångspunkten för diskussioner kring skolans styrning. En föreställning som kommit att ifrågasättas av bland annat Englund (2012) som påvisat hur en recentralisering börjat ta form såväl nationellt som övernationellt. Syftet med denna artikel är, att utifrån en läsning av ett antal centrala offentliga policytexter relaterade till de senaste två läroplansreformerna för den svenska grundskolan (Lpo 94, Lgr 11) samt EU:s övergripande tillväxtpolitik från år 2000 och framåt, diskutera och problematisera skolans styrning, så som den förstås utifrån antagandet om en enhetlig rörelse mot ständigt ökad decentralisering. Den vägledande frågeställningen har varit huruvida antagandet om ett enhetligt och alltmer decentraliserat svenskt utbildningsområde håller i ljuset av samtida reformarbete eller om det också går att se tecken på rörelser i motsatt riktning.

## Några utgångspunkter

### Ett diskursivt perspektiv på institutionell förändring

Diskussionen kring skolans styrning i denna artikel hämtar sin teoretiska inspiration från den diskursiva institutionalismen (Schmidt 2010; 2011) som vuxit fram ur den nyinstitutionella teoribildningen. Vad den diskursiva institutionalismen bidrar med är att den på ett tydligt sätt lyfter fram idéernas och de diskursiva praktikernas betydelse för att förstå och förklara institutionella förändringsprocesser. Diskursbegreppet bidrar till att tydliggöra hur idéer genom de praktiker där de kommuniceras inte bara bidrar till att definiera ett visst innehåll eller beskriva ett visst fenomen utan också medverkar till att såväl upprätthålla som förändra institutioner (Schmidt 2011). Diskurs förstås här rymma såväl en koordinerande som en kommunikativ aspekt. Med koordinerande diskurs avses då de kommunikativa förhandlingsprocesser som regeringstjänstemän, konsulter, experter och lobbyister tillsammans med representanter från fack, näringsliv och andra centrala policyaktörer deltar i kring en viss innehållslig fråga. Den kommunikativa diskursen avser vidare den kommunikativa legitimeringsprocess där de idéer som de olika policyaktörerna enats om i den koordinerande diskursen också ska göras till grund för mänskligt handlande. Det handlar annorlunda uttryckt om det

kommunikativa arbetet med att vinna legitimitet hos såväl politiska opinionsbildare, media, intressegrupper som den breda allmänheten, så att dessa handlar i enlighet med de idéer som de centrala aktörerna enats om. Den kommunikativa diskursen har på så sätt en normativ karaktär genom dess ambition att påverka individers vilja att handla på ett visst sätt. Vad gäller synen på den institutionella kontexten så förstås den dels som den ”meningskontext” inom vilken idéer, diskurs och handlingar blir begripliga och dels som det ”forum” inom vilket diskurser fortskrider utifrån en given kommunikativ logik. Men institution förstås även som den ”formella institutionen” där diskurser får betydelse i samspelet mellan aktörer och organisationer, en samsamsatt och dialektisk syn på institutionen som samtidigt formad av idéer och formande idéer. Genom att låta begreppsparat koordinerande och kommunikativ diskurs tjäna som teoretisk fond möjliggörs på så sätt en diskussion som förmår att hantera såväl styrningsdiskursers kognitiva som normativa aspekter samt hur dessa formeras och legitimeras i samspel mellan olika arenors specifika institutionella förutsättningar.

### Styrningsdiskursens olika arenor

Med utgångspunkt i den nyinstitutionella teoribildningens insikt om delade myters och föreställningars betydelse för sammanhållningen av utbildningsområdet (jfr Meyer & Rowan 2006) utgår diskussionen i denna artikel från en förståelse av skolans styrning som en komplex praktik där legal maktutövning av stat och kommun samspekar med diskursiva aspekter, och där frågan om legitimitet blir central i relation till såväl politiker, den breda allmänheten som de aktörer som verkar i skolans omedelbara närhet.

Decentraliseringen och genomförandet av friskolereformen har lett till att utbildningsområdet öppnats upp och att utbildningsfrågor förts upp på dagordningen hos aktörer som traditionellt inte betraktats som utbildningsaktörer. Framväxten av transnationella policyfält, formerade och upprätthållna av resursstarka aktörer som till exempel OECD och EU har också kommit att utgöra ett betydelsefullt inslag i denna omstruktureringsprocess och av central betydelse för att förstå hur det svenska utbildningsområdet formeras och styrs (Pettersson 2008, Forsberg 2009, Nordin 2012). Den styrning som dessa så kallade ”non-governmental organisations” utövar har kommit att benämnas ”mjuk styrning” till följd av att de i brist på legala befogenheter får arbeta med mer diskursiva styrningspraktiker som till exempel mål, riktlinjer och olika former av jämförande praktiker.

Dessa diskursiva styrningspraktiker är dock kraftfulla i det att de överskrider de geografiska gränser som begränsar den lagliga regleringen och bidrar på så sätt till att utforma nya arenor inom och mellan nationer där samtal om skolans mål och mening förs (Lingard 2009). Denna utveckling har gjort att utbildningsområdets diskursiva praktiker har uppmärksammats som alltmer centrala för att förstå och förklara hur utbildningsområdets institutioner formeras och förändras i en komplex och föränderlig värld (jfr Schriewer 2003).

Den decentraliserade skolan utmärks alltså av en ökad mångfald av aktörer som befinner sig inom olika institutionella kontexter. Med utgångspunkt i förståelsen av skolan som en komplex praktik så förs diskussionen i föreliggande artikel i relation till tre olika arenor, den transnationella, den nationella och den professionella. Den transnationella arenan är här avgränsad till EU och dess utbildnings-satsningar inom ramen för Lissabonprocessen, den nationella arenan fokuserar de två senaste svenska läroplansreformerna för grundskolan och den professionella arenan som avser den svenska lärarkåren. Dessa arenor bidrar också till att strukturera föreliggande text som avslutas med ett samlat resonemang kring de styrningsidéer som kommuniceras inom och mellan arenorna<sup>1</sup>.

## Den transnationella arenan<sup>2</sup>

### Från framtidstro till ett Europa i kris

Lanseringen av Lissabonstrategin år 2000 markerade början på en ny fas i koordineringen mot ett sammanhållet europeiskt utbildningsområde (Grek & Lawn 2009). Där övergavs den kulturella strategi som varit förhärskande sedan 1950-talet om att skapa sammanhållning genom utvecklandet av en gemensam europeisk identitet och den process som sedan 1970-talet hade pågått mot en ökad målstyrning. Att se utbildning och kunskap som konkurrensmedel på en globaliserad och konkurrensutsatt marknad fick där sin slutliga utformning. Där formulerades Europeiska Rådets målsättning om att Europa fram till år 2010 skulle bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi. Den här målsättningen kom att bli startskottet för ett ökat och samlat intresse kring utarbetandet av gemensamma standarder för det europeiska utbildningsområdet (Grek & Lawn 2009). För att åstadkomma denna samordning bland Europeiska Unionens länder så utformades ett koordineringsverktyg som fick namnet ”Den öppna samordningsmetoden” (OMC), en mjuk styrningspraktik uppbyggd kring gemensamma mål, riktmärken och

indikatorer. De övergripande målen konkretiserades sedan i relation till strategins olika policyområden.

Redan fem år efter Lissabonstrategins lansering fördes dock synpunkter fram om att EU höll på att misslyckas med att nå sitt övergripande mål och att den öppna samordningsmetodens mjuka styrning inte hade förmått att koordinera medlemsländernas reformarbete i tillräcklig utsträckning. Bland annat i Kok-rapporten<sup>3</sup> framfördes skarp kritik och oro över det europeiska projektets framtid. ”At risk – in the medium to long run – is nothing less than the sustainability of the society Europe has built” (Kok 2004, s 16). Utöver den öppna samordningsmetodens brister lyftes även den åldrande befolkningen fram som ett orosmoln på den europeiska himlen med konsekvenser för framtida konkurrenskraft. När Lissabonstrategin återlanserades år 2005 uttrycktes denna oro på följande sätt: ”De utmaningar som vi står inför är nu ännu större mot bakgrund av den åldrande befolkningen och den globala konkurrensen” (European Commission 2005, s 4). Redan fem år efter Lissabonstrategins lansering växte alltså en europeisk krisdiskurs fram som sedan följdes upp och gjordes till utgångspunkt för Europa 2020 och de reforminitiativ som tog vid efter Lissabonstrategin (Nordin 2012).

### Förstärkt koordinering i krisens spår

Även om styrningen av medlemsländernas nationella utbildningssystem även fortsättningsvis reglerades av den överordnade och decentraliseringsorienterade subsidiaritetsprincipen och dess antagande om att utbildning är ett område som bäst regleras på nationell nivå, så påbörjas här ett arbete med att försöka koppla ett fastare grepp om detsamma. Till stor del legitimeras detta reformarbete utifrån principerna om rationalisering och effektivisering. Emedan EU sedan länge talat om behovet av samordning av områden som livslångt lärande, arbetsmarkandsutbildning och högre utbildning är det först i och med lanseringen av Europa 2020 som fokus på allvar riktas mot samordningen av den obligatoriska skolan (Grek & Lawn 2009, Nordin 2012). Från att ha varit helt frånvarande i Lissabonstrategin förs centrala skolbegrepp som läro- och kursplaner in i Europa 2020s initiativ inom utbildningsområdet kallat ”Unga på väg”. ”De europeiska systemen har varit långsamma att reagera på kunskapssamhällets krav, och inte anpassat läro- och kursplaner till arbetsmarknadens ändrade behov” (Europeiska Kommissionen, 2010b, s 5). Den anpassning som avses berör två områden. Det första har att göra med förståelsen av skolans mening och mål samt skolans

vetenskapliga grund. Kommissionen uttrycker det på följande sätt: ”Se till att det finns tillräckligt många personer med examen inom vetenskap, matematik och teknik och inrikta skolornas kursplaner på kreativitet, innovation och entreprenörskap” (Europeiska Kommissionen, 2010a, s 13). Det andra området som förs fram är en anpassning av organiseringen av skolans kunskapsinnehåll bort från den traditionella ämnesuppdelningen i riktning mot en mer ämnesövergripande och kompetensorienterad organisering, med utgångspunkt i de nyckelkompetenser som år 2006 lanserades av Europaparlamentet och rådet och som var tänkta att tjäna som ett gemensamt språk för utbildningsområdet och arbetsmarknaden. En skola anpassad efter kunskapssamhällets behov kan med andra ord förstås som en marknadsanpassad skola där en nyckfull arbetsmarknad ensam avgör kunskapernas värde. Trots att det konstaterades att arbetet påbörjats i flera medlemsländer menade rådet att medlemsländerna behövde ”Ta större hänsyn till de övergripande nyckelkompetenserna i läroplaner, bedömning och kvalifikationer, i enlighet med Europaparlamentets och rådets rekommendation från december 2006” (Europeiska Unionens Råd 2009, s 10). Anpassningen handlar med andra ord både om att påverka den övergripande förståelsen av skolans mening och mål och att utifrån denna förståelse bidra till en förändrad organisering av skolornas kunskapsinnehåll.

I ljuset av den framväxande krisdiskursen såg Kommissionen också ett ökat behov att skapa en fastare struktur och kontroll av policykoordineringen mellan medlemsländerna. Den öppna samordningsmetoden hade visat sig vara *för* mjuk för att klara av att koordinera medlemsstaternas utbildningssystem. För att råda bot på detta reducerades antalet indikatorer i samband med lanseringen av Europa 2020 för att göra det enklare att mäta och följa upp medlemsstaternas reformarbete. Utöver detta infördes också ett nytt tvådelat övervakningssystem där makroekonomisk övervakning kopplades samman med den tematiska övervakningen av EU:s olika policyområden. Systemet, som fick namnet ”The European semester”, innebar att länder under en termin skulle arbeta fram sina reformprogram i samråd med Kommissionen. Vid terminens slut tilldelar sedan Kommissionen varje land specifika rekommendationer för det fortsatta reformarbetet. De länder som av någon anledning inte följer dessa rekommendationer har Kommissionen då möjlighet att bötfälla. Sammantaget syftar The European semester alltså till att ge Kommissionen ett ökat inflytande över medlemsländernas inre reformarbete och där även utbildningsområdet berörs. Från att framförallt ha haft fokus på högre utbildning och vuxnas lärande sker det i samband lanseringen av Europa 2020 alltså en förskjutning

mot ett ökat intresse från Kommissionens sida att också koordinera medlemsländernas reformarbete inom den obligatoriska skolan.

## Den nationella arenan

### Mål och resultatstyrningens intåg

I och med lanseringen av 1994 års läroplan (Lpo 94) lämnade svensk skola en lång tradition av centraliserad innehållsstyrning och införde vad som kom att benämnas ”deltagande målstyrning”. Den tidigare idén om att undervisningens innehåll skulle bestämmas centralt övergavs och det centrala ansvaret bestod nu snarare i att formulera utbildningens mål och att därefter följa upp dessa utfall. Inom ramen för mål- och resultatstyrningen blev undervisningen och dess innehåll nu istället en fråga för de professionella att avgöra. Som en följd av den minskade detaljregleringen kom utvärderingar av olika slag att efterhand bli allt viktigare redskap för de centrala aktörerna för att kunna följa upp och kontrollera verksamheter. Förändringen av skolans styrning var radikal på det viset att den nu utgick från en helt ny princip. Lundgren (2002 s 11) förklarar skillnaden på följande sätt: ”Decentralisation calls for a new type of central government. New competencies must be recruited and developed. Central authorities must have the ability to govern by goals and by results and keep hands off”. Centraliserad innehållsstyrning och deltagande målstyrning var med andra ord oförenliga principer där mål- och resultatstyrningen ställde nya krav på centrala aktörer att kunna överlåta organiseringen av skolans inre arbete till lärarna.

### Försök till förening av oförenliga styrningsprinciper

I likhet med missnöjet inom EU över den öppna samordningsmetodens bristande förmåga att koordinera medlemsstaternas utbildningssystem så växer under senare hälften av 00-talet en kritik fram i Sverige kring Lpo 94:s oförmåga att koordinera skolans verksamhet på ett likvärdigt sätt. Det dubbla målsystemet med ”mål att uppnå” och ”mål att sträva mot” fick kritik för att vara otydligt och svårt för lärarna att förstå. Den otydliga uppdelningen mellan läroplan och kursplaner lyftes också fram som ett betydande problem. Mot bakgrund av denna kritik gav regeringen år 2006 ”Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan” i uppdrag att ta fram förslag till hur den mål- och resultatstyrda skolan skulle kunna stärkas. Mot bakgrund av Lundgrens (2002) resonemang framstår dock utredningens förslag



om att stärka den mål- och resultatstyrda skolan med en ökad statlig styrning som något förbryllande. ”Det är inte endast genom tydligare mål staten styr utan det är genom ett samlat tydligt budskap. Mål, ämnesinnehåll, kommentarer och konkreta exempel bör sammantaget bidra till en tydligare statlig styrning av skolan” (SOU 2007:28, s 20). Utredningen föreslår alltså en tydligare statlig styrning där inte bara målen ska stärkas utan också innehållet ska göras till föremål för en ökad statlig styrning. Båda förslagen får sedan sin uppföljning i Lgr 11. Vad gäller det dubbla målsystemet så reduceras det till en målnivå benämnd ”kunskapskrav” vilka återfinns i ämnens kursplaner medan läroplanens värden och övergripande mål koncentreras till läroplanens inledande delen. Även utredningens förslag om att ta fram mer detaljerade innehållsinstruktioner för skolans pedagogiska arbete följs upp genom framtagandet av kommentarsmaterial till kursplanerna samt allmänna råd för hur lärarna bör arbeta med planering, genomförande, kunskapsbedömning, uppföljning och dokumentation (Skolverket 2011). Som en del i de allmänna råden ingår också Skolverkets kommentarer kring hur undervisningens olika moment ska förstås. ”Dessa allmänna råd handlar om hur lärare bör planera och genomföra undervisningen utifrån läroplanen och kursplanerna...” (Skolverket 2011, s 6). Skolverkets avsikt är sålunda att dels skapa en enhetlig förståelse för undervisningsprocessen från planering till dokumentation bland lärarkåren och dels att tala om hur dessa moment *bör* läggas upp för att därmed säkerställa en likvärdig undervisningspraktik över hela landet. Att som utredningen om mål och uppföljning i grundskolan sträva efter en utökad innehållstyrning inom ramen en stärkt mål- och resultatstyrd visar på en oförståelse för det problematiska i att kombinera principiellt åtskilda styrningsprinciper utan en medvetenhet kring varför de kombineras som de gör (jfr Forsberg & Wallin 2006).

### Rekontextualisering av transnationella diskurser

Mot bakgrund av Kommissionens intresse att påverka reformeringen av medlemsstaternas grundläggande utbildningssystem så återfinns också många idéer från Lissabonstrategin och Europa 2020 i 2011 års svenska skolreformer. Som nämndes inledningsvis är idéer och diskursiva praktiker gränsöverskridande och Sverige har under lång tid både fungerat som långgivare och låntagare av utbildningsidéer i relation till den transnationella arenan (Waldow 2009). Till följd av EU:s ambition att koppla ett fastare grepp om reformeringen av de nationella utbildningssystemen samt en förlorad självkänsla som

framgångsrikt utbildningsland går det dock att se att Sverige under det senaste decenniet framförallt intagit rollen av låntagare (Nordin 2012). Även om det ständigt pågår ett utbyte av idéer och impulser i många olika riktningar och där aktörer samtidigt verkar inom många olika arenor så har EU genom Lissabonsstrategin och Europa 2020 kommit att få en central betydelse för svenska skola.

Kommissionens önskan om att införa entreprenörskap som ett övergripande mål för de nationella utbildningssystemen och en läroplan organiserad kring kompetenser istället för den traditionella ämnesuppdelningen kan tas som två exempel på detta inflytande. I Lgr 11 nämns ordet entreprenörskap endast vid två tillfällen och framstår inte som särskilt betydelsebärande där. Regeringen lanserade däremot år 2009 en strategi för entreprenörskap inom utbildningsområdet som visar på att de vill se entreprenörskap löpa som en röd tråd genom hela utbildningssystemet. Med utgångspunkt i regeringens strategi för sedan Skolverket fram betydelsen av entreprenörskap som en grundläggande idé bakom 2011 års reformer om vad skolans uppgift handlar om. ”I de nya läroplanerna betonas vikten av att stimulera kunskaper och förmågor som kan lägga grunden för entreprenörskap” (Skolverket 2010, s 43). Till satsningen har sedan också ett omfattande material tagits fram i form av universitetskurser i entreprenöriellt lärande och fortbildning för lärare samt ekonomiska medel som skjutits till för särskilda satsningar på entreprenörskap inom grund- och gymnasieskolan.

Vad gäller införandet av en kompetensbaserad läroplan så går det också här att se ett inflytande, även om denna idé får sin specifikt nationella uttolkning i det svenska läroplansarbetet. Från att i Lpo 94 ha varit tidigt ute med att orientera läroplanens kunskapsinnehåll mot generella kompetenser så sker en diskursiv förskjutning i övergången till Lgr 11. Kompetensorienteringen fortsätter men kopplas i Lgr 11 samman med ett återinfört ämnestänkande. Skolverket talar om kompetenser i Lgr 11 i termer av ämnesspecifika förmågor som eleverna ska utveckla över tid inom ett avgränsat ämnesområde, ett exempel som visar på hur policyidéer ibland blir föremål för omtolkningar i mötet med länders specifika politiska, kulturella och historiska förutsättningarna. I det svenska fallet utmärks omtolkningsprocessen en kombination av nyliberalt och nykonservativt tankegod vad gäller synen på skolan kunskap för att på så sätt vinna allmänpolitisk legitimitet (Nordin 2012, Sundberg & Wahlström 2012). Den massiva kritik som den svenska skolan fick vid tiden för 2011 års skolreformer från såväl politiker som massmedia till följd av uteblivna resultat i internationella kunskapsmätningar omöjliggjorde en diskussion kring generella kompetenser. Kompetenser i den svenska kontexten blev istället en fråga som kopplades

samman med en återinförd ämnesorientering. Kompetenserna i Lgr 11 blev därför inte heller generella på det sätt som Kommissionen önskat utan sågs i den svenska kontexten istället som förmågor som utvecklas inom ramen för avgränsade skolämnen.

## Monopolistisk centralism på en avreglerad utbildningsmarknad

Utöver de inslag av centralisering som diskuterats ovan så pekar Englund (2012) på hur även friskolereformens decentraliserade utbildningsmarknad under senare år kommit att bli föremål för en form av centralism. Som ett utslag av den avreglerade utbildningsmarknad som friskolereformen lade grunden till har det skett en utveckling i Sverige mot att allt färre privata aktörer äger allt fler skolor. Läsåret 2009/10 ingick en fjärdedel av de totalt 779 enskilda huvudmännen med tillstånd att driva fristående skolor i någon form av koncern<sup>4</sup>. För enbart gymnasienivån var andelen huvudmän som ingick i en koncern cirka hälften. Skolverket (2012) visar att det mellan åren 2005-2009 skett en trettio procentig ökning av antalet enskilda huvudmän som driver grund- och/eller gymnasieskolor, en ökning som främst märkts bland de medelstora och stora aktörerna<sup>5</sup>. Även antalet friskolor ökade kraftigt under samma period och för huvuddelen av ökningen stod utbildningskoncernerna. Samtidigt som Skolverket (2012) pekar på att dynamiken inom skolområdet ökat med såväl fler huvudmän som antal skolor så framträder bilden av en pågående rörelse mot att alltfler av de enskilda huvudmännen inlemmas i de medelstora och stora huvudmännens koncerner<sup>6</sup>. Englund (2012) talar om denna form av centralisering som monopolistisk centralism. Genom att privata aktörer får del av den skattefinansierade skolpengen på samma sätt som de kommunalt drivna skolorna<sup>7</sup> har utbildningsområdet blivit ett intressant område för privata vinstintressen att söka sig mot. Koncernskolorna växer sig stora genom att successivt köpa upp de mindre aktörerna och den mångfald av friskolor som friskolereformen avsåg att bidra till riskerar att gå förlorad när makt och pedagogiskt initiativ koncentreras till ett fåtal stora huvudmän. Englund (2012) visar även hur koncernskolorna ofta uppvisar en hierarkisk ledningsstruktur med en stark central ledning samt bygger sin verksamhet på standardiserade och resultatorienterade utbildningskoncept, en organisations- och verksamhetsstruktur som ytterligare bidrar till bilden av en minskad mångfald inom ett avreglerat utbildningsområde. Denna utveckling visar på att centraliseringsprocesser pågår inom ramen för det decentraliserade utbildningsområdet genom att

den frihet som friskolereformen öppnade för i allt högre grad kommit att koncentreras till färre och större aktörer med standardiserade utbildningskoncept.

## Den professionella arenan

I den mål- och resultatstyrda skolan skapades ett professionellt frirum inom vilket ansvar för urval och organisering av undervisningens innehåll överlämnades till läraren. När krisdiskursen kring den svenska skolan växer fram i mitten av 00-talet framställs detta frirum dock som en av orsakerna till den svenska skolans krisartade situation (Nordin 2012). I förarbetet till Lgr 11 sade Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan att lärarnas frirum hade lett till alltför stora skillnader i hur styrdokumentet tolkades och följdes vilket enligt utredningen äventyrade skolans likvärdighet.

Ju mindre staten styr i kursplanerna desto större ansvar läggs på lärarna att välja innehåll och arbetssätt, ju mindre staten styr desto mer läggs frågan om likvärdighet i knäet på lärarna. Det senare innebär att risken att eleverna inte får en likvärdig utbildning ökar (SOU 2007:28, s 191).

Också behovet av att skriva kursplanerna med ett lättläst och begripligt språk för att minimera risken för olika tolkningar lyfts fram som en viktig åtgärd av utredningen. Dessa åtgärdsförslag syftar tillsammans med framtagandet av kommentarsmaterial och allmänna råd till att öka styrförmågan hos de statliga styrdokumentet och på så sätt koppla ett fastare grepp om skolornas inre pedagogiska arbete. Utredningen som fick i uppdrag att stärka den mål- och resultatstyrda skolan strävar alltså inte bara efter att skapa en fastare kontroll och uppföljningsstruktur utan avser även att tränga in i det frirum som tidigare varit den mål- och resultatstyrda skolans signum. Kombinationen av vad som ovan benämns som ett försök till förenig av oförenliga styrningsprinciper skapar delvis nya förutsättningar för läraren. Det ansvar som lärarna tidigare hade fått för val och organisering av undervisningens kunskapsstoff och som de enligt Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan inte förmått ta, flyttas över till centrala styrdokument. Annorlunda uttryckt skulle det kunna beskrivas som att lärarens egna framåtorienterade och professionella ansvarstagande ersätts av ett mer formaliserat och tillbakablickande ansvarstagande (jfr Solbrekke & Englund 2011). Graden av ansvar avgörs då av huruvida läraren ifråga lyckats följa de centralt formulerade undervisningsmanualerna snarare än det egna professionella omdömet. Även betygssättningen

som traditionellt betraktats som en central del av lärarens unika kompetens behöver enligt Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan göras till föremål för ökad central kontroll genom att låta de nationella proven i högre grad styra betygssättningen. Dessa reforminitiativ vars syfte är att öka styrförmågan hos skolans centrala styrdokument bidrar alltså, i kombination med ett ökat antal aktörer inom skolområdet, samtidigt till en reduktion av lärarnas professionella autonomi (jfr Wermke 2013).

## Centralisering i en tid av decentralisering

Trots de två senaste decenniernas genomgripande decentraliseringsreformer inom utbildningsområdet visar den förda diskussionen ovan att styrningen av skolan är en komplex praktik där frågan om centralisering inte på något enkelt sätt låter sig reduceras till en fråga om mer eller mindre förstatligande. Att försöka fånga skolans styrningspraktik i hela dess komplexitet låter sig dock inte göras inom ramen för denna text. Vad jag försökt göra här är att i någon mån utmana föreställningen om den svenska skolans enhetliga decentralisering genom att visa på hur en framväxande kristematik driver på koordinering och kommunikation av centraliseringsprocesser inom såväl den transnationella, nationella som professionella arenan. I diskussionen fokuseras fyra parallella processer som pekar i riktning mot en ökad centralisering av den svenska skolan.

Den första handlar om ett ökat inflytande från EU som central transnationell policyaktör. Genom att kommunicera att EU befinner sig i ett krisläge vad gäller global konkurrensförmåga söks legitimitet för ökad centralisering och Kommissionen föreslås få en mer aktiv och direkt roll gentemot medlemsländerna. Idén konkretiseras i framtagandet av en policycykel som innebär att medlemsstaterna arbetar fram sina nationella reformprogram i samarbete med Kommissionen som sedan lämnar ett slutgiltigt förslag vad gäller de nationella reformprogrammets inriktning. Som ansvarsutkrävare kan Kommissionen sedan utfärda böter till de medlemsländer som inte följer de råd de fått. Vad gäller 2011 års skolreformer och förståelsen av skolans mål och kunskapsuppdrag så uppvisar dessa också ett betydande inflytandet från EU där orienteringen mot entreprenörskap diskuterats som ett viktigt transnationellt bidrag till förståelsen av den svenska skolans mening och mål. Även Kommissionens önskan om kompetensorienterade läro- och kursplaner följs upp i det svenska reformarbetet, även om förståelsen av kompetensbegreppet ges en delvis annan innebörd med utgångspunkt i den svenska kontextens specifika villkor.

Den andra processen som diskuterats är kombinationen av en förstärkt mål och resultatstyrning och ett återinfört intresse för att också styra undervisningens innehåll och organisering. En strävan efter att koppla ett fastare grepp om hela undervisningsprocessen från planering till utvärdering via klassrummets pedagogiska praktik som väcker frågor kring förståelsen av skolans pedagogiska uppdrag.

Den tredje processen är den som diskuterats i termer av monopolistisk centralism och som avser den ökade koncentrationen av friskolor till stora utbildningskoncerner. Trots ett ökat antal aktörer och skolor på den avreglerade marknaden visar Skolverket att den övergripande trenden är att alltför många av marknadens huvudmän och skolor ingår i ett mindre antal stora utbildningskoncerner med standardiserade utbildningskoncept.

Den fjärde och sista processen som diskuterats i föreliggande artikel knyter an till den professionella arenan. Strävan efter att kombinera en förstärkt mål och resultatstyrning med ett ökat statligt intresse för urval och organisering av undervisningens innehåll bidrar till en mer centraliserad skolpraktik. Centralt utformade kommentarsmaterial och råd ersätter lärarnas professionella och kontextuellt informerade beslut och ansvaret för att upprätthålla en likvärdig skola flyttas från lärarkåren till styrförmågan hos nya förenklade styrdokument.

Vad föreliggande artikel visar är alltså avslutningsvis hur en tilltagande krisdiskurs bidrar till en intensifierad koordinering och kommunikation av olika centraliseringsinitiativ och hur dessa initiativ pågår parallellt och ibland oberoende av varandra inom och mellan olika arenor. Hur nämnda centraliseringsprocesser samspelar och/eller inte samspelar med varandra är dock en fråga som behöver göras till föremål för ytterligare studier. Vad denna artikel visar på är att de sker i en sådan omfattning och inom så många olika arenor samtidigt att antagandet om ett enhetligt och alltmer decentraliserat utbildningsområde inte håller som utgångspunkt för analyser av skolans styrning. Studiet av skolans styrning behöver istället förankras i en analys som inte bara förmår hantera förändringar över tid utan som också kan hantera de olika och ibland motstridiga processer som pågår samtidigt inom och mellan olika arenor. Utan en sådan förmåga riskerar analysen annars att bli alltför endimensionell och därigenom också missvisande.

## Noter

1. Uppdelningen i de olika arenorna ska ses som analytisk. I praktiken förstås dessa arenor som sammanflätade med varandra på en rad olika sätt. Svårigheten att hålla isär dem skiner också igenom i textens framställning där diskussionerna i relation de olika arenorna ständigt söker sig mot och griper in i varandra.
2. Den transnationella arena som avses i denna artikel är det Europeiska utbildningsområdet där Europeiska Unionen och de gemensamma mål som formuleras där förstås spela en avgörande roll för områdets sammanhållning.
3. Kok-rapporten var en oberoende rapport som togs fram på uppdrag av Europeiska Rådet inför Lissabonstrategins planerade "mid-term review" för att ytterligare belysa hur väl Lissabonstrategins mål och arbetssätt hade fungerat. I rapporten från arbetsgruppen som leddes av Hollands tidigare premiärminister Wim Kok riktades skarp kritik mot bristande måluppfyllelse och svag styrning. Rapporten kom sedan att ligga till grund för Lissabonstrategins återlansering år 2005.
4. Uppgiften avser huvudmän på både grund- och gymnasienivå och är hämtad ur Skolverket (2012).
5. Skolverket delar upp de fristående huvudmännen i tre olika storleksklasser. Till de små räknas huvudmän som driver en skola. Till medelstora räknas de som driver två till fyra skolor och till stora de som driver fem skolor eller fler.
6. AcadeMedia, Baggium, JB Education, Kunskapskolan och Internationella Engelska Skolan nämns på Friskolornas riskförbunds hemsida som de största aktiebolagen med flera skolor. (Uppgift hämtad den 20 april 2013).
7. Enligt Skolverket (2009) finns det stora brister i kommunernas hantering av resurstilldelningen till skolorna. Alltför liten hänsyn tas till de olika skolornas skiftande förutsättningar och behov menar de, vilket lett till en oreflekterad tilldelning av medel i många kommuner.

## Referenser

- Anderson-Levitt, Kathryn, M. (2008): Globalization and curriculum. I Michael F Connelly; Ming Fang He & JoAnn Phillon, red: *The SAGE Handbook of Curriculum and Instruction* s 349-368. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Biesta, Gert, J.J. (2004): Education, accountability, and the ethical demand: can the democratic potential of accountability be regained? *Educational Theory*, 54(3), 233-250.
- Englund, Tomas, red (1995): *Utbildningspolitiskt systemskifte?* Stockholm: HLS förlag.
- Englund, Tomas (2012): Utbildningspolitisk monopolism – nya utmaningar för läroplansteorin. I Tomas Englund; Eva Forsberg & Daniel Sundberg, red: *Vad räknas som kunskap? Läroplansteoretiska utsikter och inblickar i lärarutbildning och skola* s 20-38. Stockholm: Liber.
- European Commission (2005): *Communication to the Spring European Council. Working Together for Growth and Jobs. A New Start for the Lisbon Strategy*. COM (2005) 24.
- Europeiska Kommissionen (2010a): *Europa 2020. En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*. Bryssel.
- Europeiska Kommissionen (2010b): *Unga på väg. Ett initiativ för att släppa fram potentialen hos ungdomar att uppnå smart och hållbar tillväxt för alla i Europeiska unionen*. Bryssel.
- Europeiska Unionens Råd (2009): Rådets slutsatser av den 12 maj 2009 om en strategisk ram för europeiskt utbildningssamarbete ("Utbildning 2020") (2009/C 119/02).
- Forsberg, Eva (2009): Kompetensrelaterade kunskapsdiskurser – i inter/nationell policy om utbildning. I Ingrid Carlgren; Eva Forsberg & Viveca Lindberg, red: *Perspektiv på den svenska skolans kunskapsdiskussion* s 39-76. Stockholm: HLS förlag.
- Forsberg, Eva & Wallin, Erik (2006): Bokslut. I Eva Forsberg & Erik Wallin, red: *Skolans kontrollregim – ett kontraproduktivt system för styrning?* Stockholm: HLS Förlag.
- Grek, Sotiria & Lawn, Martin (2009): A short history of Europeanizing education. *European Education*, 41(1), 32-54.
- Kok, Wim. (2004): *Facing the Challenge Ahead: The Lisbon Strategy for Growth and Employment, Report from the High Level Group Chaired by Wim Kok*. Brussels: European Commission.
- Lgr 11. Läroplan för grundskolan, fritidshemmet och förskoleklassen. Stockholm: Fritzes.



- Lingard, Bob (2009). Researching educational policy in a globalized world: theoretical and methodological considerations. I Thomas S Popkewitz & Fazal Rizvi, red: *Globalization and the Study of Education* s 226-246. Malden: Wiley-Blackwell.
- Lpo 94. *Läroplan för obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet*. Stockholm: Fritzes.
- Lundgren, Ulf, P. (2002): Utbildningsforskning och utbildningsreformer. *Pedagogisk forskning i Sverige*, 7(3), s 233-243.
- Meyer, Heinz-Dieter & Rowan, Brian (2006): Institutional analysis and the study of education. I Heinz-Dieter Meyer & Brian Rowan, red: *The New Institutionalism in Education*, s 1-13. Albany: State University of New York press.
- Nordin, Andreas (2012): *Kunskapens politik – en studie av kunskapsdiskurser i svensk och europeisk utbildningspolicy*. Växjö: Linneaus University press.
- Pettersson, Daniel (2008): *Internationell kunskapsbedömning som inslag i nationell styrning av skolan*. Uppsala Universitet.
- Proposition 1990/91:18. *Om ansvaret för skolan*. Stockholm.
- Proposition 1991/92:95. *Om valfrihet och fristående skolor*. Stockholm.
- Schmidt, Vivien (2010): Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’. *European Political Science Review* 2(1), 1–25
- Schmidt, Vivien (2011): Speaking of change: why discourse is key to the dynamics of policy transformation. *Critical Policy Analysis*, 5(2), 106-126.
- Schriewer, Jürgen (2003): Globalisation in education: process and discourse. *Policy Futures in Education*, 1(2), 271-283.
- Skolverket (2009): *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2010): *Skola i förändring*. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2011): *Skolverkets allmänna råd. Planering och genomförande av undervisning – för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan*. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2012): *En bild av skolmarknaden. En syntes av Skolverkets skolmarknadsprojekt*. Stockholm: Skolverket.
- Solbrekke, Tone Dyrdal & Englund, Tomas (2011): Bringing professional responsibility back in. *Studies in Higher Education*, 36(7), 847-861.
- SOU 2007:28. *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan*. Stockholm: Fritzes.

- Sundberg, Daniel & Wahlström, Ninni (2012): Standards-based curricula in a denationalised conception of education: the case of Sweden. *European Educational Research Journal*, 11(3), 342-356.
- Sundberg, Daniel. (2008): Det svenska skolsystemets omstrukturering: reformrörelser och styrningsdiskurser sedan 1990-talet. I Christer Fritzell, red: *Att tolka pedagogikens språk – perspektiv och diskurser*, s 29-47. Växjö: Växjö university press.
- Wahlström, Ninni (2009): *Mellan leverans och utbildning. Om lärande i en mål- och resultatstyrd skola*. Göteborg: Daidalos.
- Waldow, Florian (2009): Undeclared imports: silent borrowing in educational policy-making and research in Sweden. *Comparative Education*, 45(4), 477-494.
- Wermke, Wieland (2013): *Development and Autonomy. Conceptualising Teacher's Continuing Professional Development in Different National Contexts*. Institutionen för Pedagogik och Didaktik 16. Stockholm: Stockholms Universitet.