

Likvärdighet kontra självstyrelse?

Styrning av kommunal skolverksamhet – diskursiv analys

Anna Lindgren

Abstract

This essay has an aim to map out the discourses in the debate around local self government and national equivalence, which are both essential democratic values. The essay is delimited to the area of the comprehensive school. Interviews have been made with key persons in different positions in a selected municipality. I also use material that has been written in the context of Ansvarskommittén. The material is analysed using an integrated discourse analysis. The analysis is also related to a theoretical discussion of the conceptions of national equivalence, self government and democratic values. The discourse in the context of Ansvarskommittén is mixed and the texts build on more traditional definitions of the conception of national equivalence as well as new definitions, which indicates a discursive shift. In the selected municipality the national equivalence is strongly emphasized. There seem to be a tendency that people in positions more close to the educational sector are more worried about that the educational issues might be less prioritized if the municipalities are given more power.

Nyckelord: grundskola, nationell likvärdighet, kommunal självstyrelse, diskursanalys, ansvarskommittén

Antal tecken: 61 741

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Frågeställning och avgränsning.....	1
1.2	Material	2
1.3	Den utvalda kommunen	3
2	Metodologi	4
2.1	Fallstudiemetoden	4
2.2	Intervjuerna	5
2.2.1	Källkritik	5
2.3	Diskursanalys	6
2.3.1	Analytiska verktyg	6
3	Teoretiska begrepp	8
3.1	Likvärdighet	8
3.1.1	Likvärdighet inom skolväsendet	9
3.2	Självstyrelse	9
3.3	Demokrati.....	10
3.4	Likvärdighet kontra självstyrelse	11
4	Diskursiv analys	13
4.1	Vad säger skollagen?.....	13
4.2	Ansvarskommittén	13
4.2.1	Ansvarskommitténs delbetänkande.....	14
4.2.2	Sveriges kommuner och landsting	15
4.2.3	Modeller för styrning	16
4.3	Analys av en kommun.....	17
4.3.1	Statlig styrning	18
4.3.2	Timplanen.....	19
4.3.3	Wärnersson-pengarna.....	19
4.3.4	Lokala variationer	20
4.3.5	Brukarinflytande.....	21
5	Likvärdighet kontra självstyrelse?	22
5.1	Hur ser diskurserna ut?.....	22

5.1.1	Ansvarskommitténs skrifter	22
5.1.2	Den utvalda kommunen	23
5.2	Reflexioner och konklusion	23
5.3	Fortsatta studier	26
6	Referenser.....	27
7	Bilaga: intervjuguide	28

1 Inledning

På många håll debatteras frågan om vilket ansvar staten ska ha över skolverksamheten. Ska styrningen behållas för att garantera likvärdighet eller ska kommunerna ges ökat utrymme att utforma verksamheten? Skolan är ett område som berör alla eftersom alla barn ska gå igenom grundskolan. Den nioåriga obligatoriska grundskolan ligger till grund för all fortsatt utbildning. I skolan får man de kunskaper som man behöver för att klara sig i livet och för att fungera i samhället. Det är därför av stor vikt att kvaliteten i skolan kan garanteras vart man än bor samt att utbildningen räknas som likvärdig var den än finns i landet. Men det är också viktigt att den lokala demokratin ges utrymme att verkställa sina idéer. I praktiken handlar det inte om skolan ska vara likvärdig *eller* om det kommunala självstyret ska ges utrymme till lokala variationer. Snarare gäller det vilken av de båda frågeställningarna som ges störst vikt. Syftet med den här uppsatsen är att kartlägga hur och i vilken grad likvärdighet och självstyrelse betonas samt de argument som ligger bakom. Hur ser diskursen kring skolverksamhetens styrning ut?

1.1 Frågeställning och avgränsning

Målet med denna uppsats är att analysera spänningsfältet mellan lokal demokrati och nationella mål. I vilken grad betonas nationell likvärdighet och i vilken grad betonas den kommunala självstyrelsen? Analysen kommer att avgränsas till grundskoleverksamheten. Detta är ett område som utgör en betydande andel av den kommunala verksamheten. Skolverksamheten står för omkring 40 procent av kommunernas utgifter (*Skolan – samhällsorganisation, ansvar och styrning*, 2003: 7). Genom kommunaliseringen av skolverksamheten under 1990-talet kan kommunerna numera i högre grad bestämma över skolan än tidigare. 1991 blev lärare och skolledare helt och hållet kommunalanställda och deras anställningsförhållanden bestäms i fortsättningen av kommunen. Ungefär samtidigt försvann även styrningen genom särskilda statsbidrag (Gustafsson 1996: 28). Fortfarande finns dock en betydande styrning av skolan från statligt håll med syfte att upprätthålla nationell likvärdighet. Styrningen utövas genom Skolverkets uppföljningar och utvärderingar samt genom lagstiftning och förordningar. Övergripande mål framgår av Skollagen och mer detaljerade anvisningar av hur undervisningen ska genomföras anges i läroplaner och kursplaner (*Skolan –*

samhällsorganisation, ansvar och styrning, 2003: 6). Staten har också på senare tid förstärkt sin styrning genom de så kallade värnersson-pengarna¹. Denna styrmetod har dock ifrågasatts från flera håll, bland annat i skrifter som tagits fram inom Ansvarskommittén.

Ansvarskommittén har tillsatts av regeringen för att bland annat ta fram förslag till en tydligare ansvarsfördelning mellan olika samhällsorgan, till exempel stat-landsting-kommun. Ett delbetänkande lades fram under 2003 (SOU 2003:123). Slutbetänkandet ska redovisas senast februari 2007.

Jag kommer dels att analysera den nationella debatten som finns främst kring Ansvarskommittén, dels att göra intervjuer med nyckelpersoner inom en utvald kommun. Avsikten är att relatera debatten om kommunalt självstyre och nationell likvärdighet till ett konkret fall.

Uppsatsens problemformulering är:

- Hur ser diskursen kring nationell likvärdighet och kommunal självstyrelse ut i fallet kommunal skolverksamhet?

Detta innebär att jag vill djupare analysera vilka värden som betonas dels i den nationella debatten, dels i det konkreta kommunfallet.

Med nationell likvärdighet avses i första hand att alla ska ha samma tillgång till likvärdig utbildning oavsett var man bor. Med den kommunala självstyrelsen avses att den lokala demokratin ges ökad genomslagskraft i form av variationer mellan olika kommuner. Är det nationell likvärdighet som lyfts fram, eller är det att den kommunala självstyrelsen som betonas?

Jag tar även upp frågan om brukarinflytande i den kommunala skolverksamheten, för att se på hur de olika intervjupersonerna ser på detta. Anledningen till är att den lokala demokratin uttryck inte enbart handlar om den representativa demokratin, utan också ifall brukarna av offentliga tjänster ska kunna få ökat direktinflytande över verksamheten.

1.2 Material

Materialet utgörs dels av skriftligt material som tagits fram på uppdrag av Ansvarskommittén och dels av intervjuer med nyckelpersoner med anknytning till kommunens skolverksamhet. Anledningen till att jag valt Ansvarskommitténs skrifter är därför att här förs för närvarande en stor del av debatten kring ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Ur skrifterna har jag främst analyserat sådana texter som mera specifikt handlar om skolverksamheten.

¹ Wærnersson-pengarna är ett statsbidrag som tillkom för att stärka personaltätheten i skolan. Vid eventuella nedskärningar går kommunen miste om statsbidraget om de skar ner på personaltätheten (*Skolan – samhällsorganisation, ansvar, styrning*, 2003:5).

Intervjufrågorna som jag använt mig av handlar om synen på statlig styrning och nationell likvärdighet samt kommunal självstyrelse (se bilaga). Målet är att få med intervjupersoner med olika nyckelroller i den utvalda kommunen.

1.3 Den utvalda kommunen

Den kommun som jag har valt att inrikta mig på är en relativt liten kommun, med cirka 12 000 invånare. Tillverkningssektorn är den största sektorn med cirka 45 procent av alla arbetstillfällen. Medelinkomsten låg år 2003 på 217 000 kronor vilket var strax under medelinkomsten i hela riket, 223 000 kronor. Kommunen har ett socialdemokratiskt styre (SCB kommunfakta 2005). Kommunen hade tidigare stora ekonomiska problem som den nu fått bukt med.

Det är alltså en mindre kommun som nyligen haft ekonomiska svårigheter. Därför är det intressant att se på hur diskursen kring den statliga styrningen ser ut i just en sådan typ av kommun. I flera av intervju svaren uttrycks en rädsla för att skolan riskerar att bli bortprioriterad vid ekonomiska kriser om kommunerna får bestämma mer fritt över resurserna.

2 Metodologi

Uppsatsen är dels en fallstudie av en kommun och dels en analys av den debatt som förs inom Ansvarskommittén. Materialet utgörs av intervjuer med nyckelpersoner inom den kommunala verksamheten i den utvalda kommunen och skrifter framtagna på uppdrag av Ansvarskommittén. Materialet analyseras med hjälp av ett integrerat diskursanalytiskt perspektiv. Analysen knyts till teoretiska diskussioner kring begreppen självstyrelse, demokrati och likvärdighet. Dessa begrepp diskuteras utförligare i nästa kapitel.

2.1 Fallstudiemetoden

En fallstudie är ”en undersökning av en specifik företeelse” (Merriam 1994: 24). I detta fall rör det sig om synen på nationell likvärdighet och kommunal självstyrelse inom skolverksamheten bland olika utvalda kommunföreträdare som verkar inom en och samma kontext, det vill säga den utvalda kommunen.

Användandet av en kvalitativ fallstudie kan ha sin grund i att man är mer inriktad på ”insikt, upptäckt eller tolkning” än på att pröva hypoteser (Ibid.: 25). Fallstudiemetoden är inriktad på att se hur olika komponenter skapar en helhet snarare än att studera en företeelses delkomponenter och behandla dessa som variabler som kan mätas (Ibid.: 30). I den här uppsatsen är målet att kartlägga diskurser. Jag prövar alltså inte en avgränsad hypotes. Därför vill jag arbeta så förutsättningslöst som möjligt inom det studerade området. Jag vill alltså få in så mycket som möjligt inom området, något som inte skulle vara möjligt med en frågeundersökning med mer specifika frågor till ett stort antal personer i flera kommuner. Jag har därför valt att inrikta mig på en enda kommun och i denna få med personer från flera olika positioner.

Att jag väljer att inrikta mig på ett enda fall innebär att generaliserbarheten blir begränsad. Det är inte möjligt att utifrån fallstudien dra generella slutsatser kring synen på nationell likvärdighet och kommunal självstyrelse inom Sveriges kommuner. Det går alltså inte att göra uttalanden om den nationella kommunala diskursen eller göra jämförelser mellan kommuner. Målet med uppsatsen är dock som sagt att kartlägga diskursen och inte att testa en hypotes. Resultaten av analysen kommer istället att diskuteras i förhållande till diskursen inom Ansvarskommittén samt till en diskussion kring de teoretiska begrepp som ligger till grund för analysen.

2.2 Intervjuerna

Intervjuerna som har gjorts har varit semistrukturerade och till stor del av informantkaraktär. Detta innebär att jag under en halvtimme till 45 minuter har ställt ett mindre antal öppna frågor. Utgångspunkten har varit en intervjuguide, som jag själv har utarbetat (se bilaga). Min avsikt har varit att utforma guiden kring vissa av de teman som framkommer i de skrifter kring relationen stat-kommun som relateras till i uppsatsen. Viktiga teman är statlig styrning, timplanen, värnersson-pengarna, lokala variationer samt brukarinflytande.

Samtliga intervjuer har spelats in på band, efter intervjupersonens godkännande. Därefter har de skrivits ut ordagrant. Utskrifterna har sedan analyserats diskursanalytiskt och strukturerats efter de olika teman som tas upp ovan.

Intervjupersonerna utgörs av ordföranden i Barn- och utbildningsnämnden, oppositionsledaren i Barn- och utbildningsnämnden, en rektor, kommunchefen samt förvaltningschefen på Barn- och utbildningsförvaltningen.

Jag har inte intervjuat personer som står allra närmast verksamheten, exempelvis lärare och övrig skolpersonal. Anledningen till detta är att jag funnit det mest intressant för själva frågeställningen att intervju personer som är i en position som ger mer inflytande över verksamhetens utformning och omfattning.

2.2.1 Källkritik

Tendens och oberoende är två källkritiska kriterier som måste tas i beaktande när intervjumaterial används. Med tendenskriteriet avses att någon ”har ett intresse av att återge en snedvriden, avsiktligt tillrättalagd berättelse om verkligheten” (Eliasson m fl 2004: 311). Med andra ord får berättelsen mer karaktär av partsinlaga. För att uppfylla en källkritisk analys av detta kriterium kan man använda sig av flera olika källor med olika förväntade tendenser (Ibid.: 311f). Till skillnad från tendenskriteriet handlar oberoendekriteriet om att källor omedvetet påverkas av varandra (Ibid.: 309f). I mina intervjuer ligger det nära till hands att intervjupersonerna kan vara tendentiösa med tanke på deras roller som kommunföreträdare. Jag har därför haft både tendenskriteriet och oberoende kriteriet i åtanke vid valet av intervju personer genom att försöka få en viss spridning vad gäller befattning respektive partitillhörighet. I analysen kan dock oberoendekriteriet sägas vara det som är det mest problematiska, eftersom flertalet intervju personer på ett eller annat sätt är verksamma inom skolområdet.

2.3 Diskursanalys

För att analysera materialet används ett integrerat diskursanalytiskt² perspektiv. Det innebär att begrepp hämtas från flera olika diskursanalytiska ansatser. Genom det här angreppssättet så vill jag kunna få fram vilka teman eller diskurser som kommer fram i texterna och i intervjuerna. Vilka övergripande diskurser kan dessa knytas till?

Jag använder mig av begreppen flytande signifikant, ekvivalenskedjor och interdiskursivitet för att ringa in och kartlägga diskurserna. Jag hämtar således verktyg både från Laclau & Mouffes diskursteori och från Faircloughs kritiska diskursanalys. Dessa båda angreppssätt skiljer sig åt på ett antal punkter och det är viktigt att de integreras utan att deras premisser, teorier och metoder kommer i konflikt med varandra (Winther Jørgensen och Phillips 2000: 131). Den huvudsakliga skiljelinjen rör deras syn på vad som är diskursiv praktik och vad som inte är det. Fairclough hävdar att det finns en social praktik som ligger utanför diskursen och som formas av denna, medan Laclau & Mouffe menar att allt är diskurs, det finns ingen gräns mellan vad som är diskurs och vad som inte är det (Ibid.: 138). Jag begränsar min analys till språkliga praktiker och därför blir detta mindre problematiskt.

Målet med analysen är att ta reda på om det finns en enhetlighet kring vilken diskurs som finns representerad eller om det finns en brytning mellan flera olika diskurser. Jag gör alltså inte någon strikt lingvistisk analys, utan ser istället på vilka tendenser som finns i materialet för att sedan koppla detta till en teoretisk diskussion om likvärdighet och kommunalt självstyre.

2.3.1 Analytiska verktyg

Jag kommer att behandla begreppen likvärdighet och kommunal självstyrelse som två huvuddiskurser. Genom Norman Faircloughs begrepp *interdiskursivitet* och *intertextualitet* vill jag se i vilken utsträckning mitt material bygger på dessa diskurser. Genom dessa begrepp kan man klarlägga vilken diskursordning som utgör ramen för analysen (Winther Jørgensen och Phillips 2000: 132). För att analysera hur diskurserna är uppbyggda används begreppen *ekvivalenskedjor* och *flytande signifikanter* som är hämtade från Laclau & Mouffes diskursteori. Flytande signifikanter är enligt Winther Jørgensen & Phillips ett användbart verktyg för att finna och sammanställa diskursordningen (Ibid.: 141).

Begreppet intertextualitet syftar på att olika texter alltid bygger på andra texter. Interdiskursivitet är en typ av intertextualitet som innebär att man

² Det finns många olika definitioner av vad diskurs är för något, men en gemensam minimidefinition för de olika diskursanalytiska angreppssätten kan vara att diskurser ses som ”sociala mönster av betydelsefixeringar som står i instabila förhållanden till varandra” (Winther Jørgensen och Phillips 2000: 136). Betydelser av olika begrepp är alltså socialt skapade och har inte någon fast och entydig betydelse.

analyserar vilka diskurser som en viss text bygger på. Hög interdiskursivitet, det vill säga att det finns en stor blandning av olika diskurser i texten, kan tyda på en diskursiv brytning. Låg interdiskursivitet kan istället vara ett tecken på att den rådande diskursen reproduceras (Ibid.: 77-78).

Begreppet flytande signifikant används hos Laclau & Mouffe om språkliga element som ännu mer än andra element är öppna för olika betydelser. Olika diskurser definierar dessa på olika sätt (Ibid.: 35). De flytande signifikanterna är ofta så kallade nodalpunkter i en diskurs och andra begrepp knyts till dem och formar diskursen. Begreppen hänger samman genom ekvivalenskedjor och i analysen av dessa så kan man få en bild av hur diskursen ser ut, vilka begrepp som knyts till diskursens nodalpunkt (Ibid.: 58).

3 Teoretiska begrepp

Studien rör förhållandet mellan nationell likvärdighet och kommunal självstyrelse. Dessa begrepp står i viss motsättning till varandra, men är samtidigt kompletterande värden. Motsättningen handlar om i vilken utsträckning det ena eller det andra värdet ska betonas mest.

Analysen baseras därför på förhållandet likvärdighet – kommunal självstyrelse, vilket inte enbart kan ses som en dikotomi utan snarare som en glidande skala där man kan ha olika grader av det ena eller det andra. En ökad nationell likvärdighet kan sägas minska den lokala demokratis utrymme genom att den inkräktar på den kommunala självstyrelsen, medan ett större utrymme för lokal demokrati minskar den nationella likvärdigheten.

Det följande kapitlet är en utveckling av de teoretiska begrepp som ligger till grund för analysen. Begreppen utgör centrala demokratiska värden och de kan kopplas till rättssäkerhet och politisk demokrati. Inledningsvis följer en definition av begreppen likvärdighet och kommunal självstyrelse. Här följer även en kortare beskrivning av de olika styrmedel som används för att uppnå en likvärdig skolutbildning. Därefter ges en beskrivning av aspekter på likvärdighet respektive kommunal självstyrelse ur ett demokratiskt perspektiv.

3.1 Likvärdighet

Enligt Molander (2005: 14) kan begreppet likvärdighet ses som en generalisering av kravet på likhet inför lagen. Med likvärdighet avses då både den yttre tillgängligheten till den offentliga sektorns tjänster och deras innehåll. Detta utesluter dock inte att det kan finnas lokala variationer, verksamheten kan inte vara exakt likadan överallt. Molander exemplifierar med grundskoleutbildningen. För grundskolan finns en läroplan som är gemensam för hela landet. Men därutöver finns frihet för kommunerna att tillhandahålla egna inriktningar. Den lokala politiska majoriteten kan dock inte prioritera bort sådana delar av läroplanen som de ogillar (Ibid.: 14). Nationella mål kräver också ett utjämningsystem som ger att alla kommuner likvärdiga möjligheter att betala för de tjänster som de är ålagda att erbjuda. Detta är bakgrunden till det kommunala utjämningsystem som finns i Sverige idag (Ibid.: 15).

I Statskontorets rapport *Modeller för styrning* (2005) poängteras att begreppet likvärdighet måste relateras till en nationell värdeskala för att fungera som ett meningsfullt begrepp. Det kan därför bara användas för verksamheter som har en sådan värdeskala (s. 13).

3.1.1 Likvärdighet inom skolväsendet

Inom skolväsendet uttrycks den nationella värdeskalen i den lagstiftning och de förordningar som styr verksamheten. Riksdagen har fastställt en skollag för både grundskola, gymnasieskola, särskola och vuxenutbildning. Regeringen beslutar om läroplaner. I läroplanerna beskrivs vilken värdegrund som skolan ska bygga på samt mål och riktlinjer för skolarbetet. Nuvarande läroplan för grundskolan är från 1994 (Lpo 94) (www.skolverket.se).

Regeringen fastställer också en nationell kursplan för varje enskilt skolämne. Här beskrivs syftet med ämnet samt dess uppbyggnad. För grundskolan som helhet finns även en timplan med den minsta garanterade tiden för lärarledd undervisning i de olika ämnena (Ibid.).

Varje kommun ska ta fram en skolplan där det anges hur kommunens skolor ska organiseras och utvecklas. Tillsammans ska läroplanen, kursplanerna och skolplanen ge utrymme för rektorer, lärare och elever att anpassa arbetssätt och innehåll till lokala förhållanden (Ibid.).

Inom ramen för den nationella timplanen finns möjlighet för eleverna att fördjupa sig i olika ämnen genom elevens val. En skola kan också inom timplanen ge mer tid åt vissa ämnen. Härigenom kan skolan profilera sig (Ibid.).

Oftast går eleverna i den kommunala skola som ligger närmast hemmet. Det är dock möjligt för elever och föräldrar att välja en annan skola, kommunal eller fristående (Ibid.).

Skolverkets uppgift består i att följa upp och granska hur kommunerna lever upp till de olika reglerna. Detta sker framförallt genom utbildningsinspektioner. Syftet med inspektionerna är att kontrollera den lokala skolverksamheten mot skollagen, skolförordningarna och läroplanen. Skolverket begär också in årliga kvalitetsredovisningar från kommunerna, där mål och måloppläggelse ska beskrivas (Ibid.).

3.2 Självestyrelse

Agne Gustafsson definierar kommunal självstyrelse som ”att lokala enheter ombesörjer kollektivt finansierade förvaltningsuppgifter, varvid kommunmedlemmarna har möjlighet att fatta beslut och direkt medverka i förvaltningsprocessen” (Gustafsson 1996: 11). Här beskrivs den lokala demokratin som något centralt inom den kommunala självstyrelsen. Kommunal demokrati är dock ingen självklar förutsättning för kommunal självstyrelse. I Sverige uppstod den kommunala självstyrelsen före demokratins intåg. Men efterhand så har begreppen lokal demokrati och kommunal självstyrelse blivit alltmer synonyma, genom kommunernas ökade betydelse i välfärdsamhället. Gustafsson pekar även på att kommunal självstyrelse måste grundas i ett starkt medborgerligt engagemang och intresse för de lokala frågorna kombinerat med lokal självbestämmanderätt (Ibid.: 11).

Det finns enligt Molander flera motiveringar till lokal självstyrelse. Lokala enheter som befinner sig närmare den enskilde kan av vissa upplevas som att handlingsfriheten blir större än om staten direktstyr verksamheten. En annan viktig motivering är att fler kan engageras i demokratins vardag genom att makten sprids till lokala nivåer. Övriga argument för lokal självstyrelse pekar på begrepp som gemenskap, närhet och deltagande (Molander 2005: 13).

Sören Häggroth tar upp en beskrivning av den kommunala självstyrelsen som gjorts av Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Den kommunala självstyrelsen innebär att

kommunen respektive landstinget *själv* ska *styra*, d.v.s. besluta inom sitt område beträffande de kommunala angelägenheterna. Vilka dessa angelägenheter är bestäms genom lag. Några av dem är specialreglerade i särskild lag, och här föreligger i regel en skyldighet för kommunen eller landstinget att ombesörja dem. En förutsättning för den kommunala självstyrelsen är den kommunala beskattningsrätten [originalets kursivering]. (Häggroth 2005: 8)

Utifrån regeringsformens förarbeten drar Häggroth slutsatsen att det måste finnas ett utrymme för lokala prioriteringar om den lokala politiska viljan som framkommer genom kommunalvalen ska ha möjlighet att genomföras (Ibid.: 14). Det måste alltså finnas en substans i den kommunala självstyrelsen om man ska kunna tala om verklig lokal demokrati.

Kommunal självstyrelse kan sägas handla om en form av decentralisering. Jon Pierre (2001) skriver att det är svårt att finna något egentligt motstånd mot decentralisering. Det finns en tendens till att centralstyrd politik ses mer och mer som något negativt, att beslut på lägre nivåer är mindre partipolitiserade och mer rättrådiga och resultatorienterade (Pierre 2001: 105). Decentralisering är dock ett vitt begrepp som kan innebära ett flertal olika saker. Det finns ingen allmänt vedertagen definition (Ibid.: 107). I Sveriges fall har det skett en decentralisering av reglering inom exempelvis skolektorn, där lagstiftningen numera bara anger målen för verksamheten och det är upp till kommunerna att bestämma hur verksamheten ska organiseras. Det är en form av territoriell eller politisk decentralisering vilket innebär att den politiska makten flyttas från mer centrala nivåer i det politiska systemet till institutioner på en lägre nivå. Denna typ av decentralisering förändrar förhållandet mellan staten och kommunerna (Ibid.: 109, 113).

3.3 Demokrati

Någon enhetlig och allmängiltig definition av demokratibegreppet står inte att finna. Lennart Lundquist målar i *Demokratins väktare* (1998) upp vårt offentliga etos som bestående dels av ekonomivärden såsom effektivitet och produktivitet och dels av demokrativärden. Till demokrativärdena räknar han sådant som politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik. Dessa värden måste alla tas hänsyn till på samma gång (Ibid.: 63).

De demokrativärden som kan kopplas till uppsatsens analys rör rättssäkerheten och den politiska demokratin. Rättssäkerheten handlar i det här fallet om att alla ska få likvärdig utbildning vart de än befinner sig. Lagstiftning och statlig kontroll fungerar som en garant för att utbildningen blir likvärdig över landet. Den politiska demokratin handlar om att det alternativ man röstar fram i kommunalvalet också får genomslag i kommunens politik. Detta är ju enligt vad många menar ett grundkrav för att den kommunala självstyrelsen ska kunna fortsätta att upplevas som legitim.

Rättssäkerheten är ett centralt värde i likvärdighetsdiskussionen. Rättssäkerhet innebär att lagstiftningen tillämpas på samma sätt i motsvarande situationer. Rättssäkerhetens funktion är alltså att värna medborgarnas rättigheter mot kränkningar och att utgöra ett skydd mot godtycklighet och partiskhet (Ibid.: 102).

Den politiska demokratin handlar dels om demokratiska processer och dels om demokratins substans. En minimidefinition är att det är folket som styr och att besluten fattas i folkets intresse. Inom detta synsätt ryms dock ett flertal olika skolor som betonar skilda aspekter på demokrati (Ibid.: 76f). Här finns en skiljelinje mellan de som betonar beslutens substans, alltså vad beslutet bör innehålla för att räknas som demokratiskt, och de som betonar procedurerna som leder dit (Ibid.: 81). Lundquist menar att det oftast är inom det deltagardemokratiska synsättet som beslutens innehåll och substans framhålls, medan det ledardemokratiska synsättet oftare betonar beslutsprocesserna (Ibid.: 81).

Vilka är då substanskraven respektive processkraven? Lundquist menar att substanskraven handlar om att förvaltningen ser dels till lagens krav, dels till politikernas vilja. Här finns också ett krav på att förvaltningen ska beakta ”folkets val och vilja”, som kan avse både allmänintresset, särintressen eller brukarintressen. Till processkraven räknas allmänna val, medborgardeltagande i förvaltningsprocesserna, att förvaltningen är öppen mot omvärlden och tillåter insyn samt att man ser till fri- och rättigheter för medborgarna. (Ibid.: 91f).

3.4 Likvärdighet kontra självstyrelse

Likvärdighet och självstyrelse är alltså två viktiga demokrativärden som är både kompletterande och i motsättning. Likvärdigheten betonar rättviseaspekter, att det ska vara lika för alla överallt. I detta fall gäller det att var man än råkar bo så ska man ha rätt till en likvärdig skolgång. Den kommunala självstyrelsen handlar om att den lokala politiska viljan som uttrycks i kommunalvalen ska få ett utrymme för att genomföra sin politik. Vad är det då som kan sägas utgöra motsättningens kärna?

Molander framhåller att en grundläggande likvärdighetsnivå inte förefaller vara en kontroversiell fråga för de allra flesta. En viss miniminivå i den offentliga servicen är inte heller något som är problematiskt. Motsättningen handlar mer om att det finns olika åsikter om vilken grad av likvärdighet som ska finnas utöver miniminivån (Molander 2005: 18). Det kan till exempel gälla att den kommunala

politiska nivån vill profilera skolan på annat sätt än vad anges i timplanen. Hur stor frihet ska egentligen tillåtas?

4 Diskursiv analys

Följande kapitel är en diskursiv analys av dels Ansvarskommitténs skrifter och dels den utvalda kommunen. Kapitlet inleds dock med en kortare analys av relevanta paragrafer i skollagen.

4.1 Vad säger skollagen?

Alla barn och ungdomar skall, oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet. (Skollagen, 1 kap, 2 §)

Skollagen stadgar alltså om att likvärdighet ska vara ett grundläggande kriterium för skolans verksamhet. Kommunens roll ligger i att ta fram en skolplan där det framgår ”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” (Skollagen, 2 kap, 8 §). Kommunen ges alltså i lagstiftningen en viss frihet att själv forma verksamheten. På så sätt är skolverksamheten numera i högre grad målstyrd jämfört med den mycket detaljerade styrningen som rådde fram till början av 90- talet.

Ett deltagandeideal anges också i lagen genom att eleverna ska kunna ha inflytande över hur deras utbildning gestaltas (Skollagen, 4 kap, 2 §).

4.2 Ansvarskommittén

Analysen inleds med två avsnitt ur Ansvarskommitténs delbetänkande *Utvecklingskraft för hållbar välfärd* (SOU 2003: 123). Det första avsnittet tar upp hur skolverksamheten är organiserad. Det andra handlar mer generellt om nationell likvärdighet. Därefter analyseras avsnitt ur två skrifter som har tagits fram av Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, numera Sveriges kommuner och landsting, på uppdrag av ansvarskommittén. Dessa texter behandlar ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna beträffande skolverksamheten. Den sista texten som analyseras är ett avsnitt ur en rapport från Statskontoret, *Modeller för styrning* (2005), som tar upp statens styrning av skolverksamheten. Även den skriften har tagits fram på uppdrag av Ansvarskommittén.

4.2.1 Ansvarskommitténs delbetänkande

Ansvarskommitténs delbetänkande är inriktat på samhällsorganisationen i stort och inte på specifika verksamheter. Dock behandlas skolan i ett särskilt avsnitt.

Likvärdighetsbegreppet tas upp i början av texten:

På ett övergripande plan råder nationell likvärdighet. Alla elever får lika många års undervisning i samma ämnen enligt läroplan. Att det i en djupare mening finns likvärdighet, dvs. att alla får grundläggande kunskaper, demokratisk fostran och går ut skolan väl rustade för livet, är inte lika givet. (SOU 2003:123, s. 107)

Här ges en betydelse av begreppet likvärdighet som innefattar dels formen för undervisningen och dels utbildningens resultat. Bilden som ges är dock att det i praktiken bara råder likvärdighet på det formella planet, när det gäller utbildningens produkt är det inte lika säkert att det finns likvärdighet. Detta gör att likvärdighetsbegreppet definieras som något som inte enbart kan garanteras genom styrdokument, det vill säga genom att formen för verksamheten är likvärdig. Den statliga styrningen framstår inte som en given garant för en likvärdig produkt. Här framstår begreppet nationell likvärdighet som en flytande signifikant där man skiljer nationell likvärdighet från statlig styrning.

Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunen framställs i texten som otydlig (Ibid.:108). En annan fråga som det riktas en viss kritik mot är att staten infört riktade statsbidrag för personalförstärkning. Man menar att detta är negativt för kommuner med sämre ekonomi, som då blir tvungna att göra alla besparingar inom andra områden än skolan (Ibid., s. 107f). Bristande samverkan är ytterligare ett tema i texten:

Skolområdet visar också att förändrade omvärldsvillkor blir svåra att möta när styrningen av den offentliga verksamheten är starkt sektoriserad. Hos medborgarna finns stora förväntningar på kommunen när det gäller stöd till ungdomar som har det svårt på olika sätt. Framgångsrika åtgärder kräver samarbete mellan flera olika verksamheter liksom med den unges nätverk. [...] De många olika aktörerna, de olika regelsystemen och de svårigheter som ligger i samverkan bidrar inte till ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser. (Ibid. s. 108).

I dessa olika teman ges en bild av skolverksamheten som präglad av otydlighet och bristande samverkan. Statliga styrmedel framställs som ett hinder för kommunerna att själva bestämma över sin ekonomi och som något som tvingar dem att prioritera mellan verksamheter.

I delbetänkandet diskuteras begreppen likvärdighet och kommunal självstyrelse även på ett mer generellt plan. Här lyfts fram att likvärdighet inte kan jämföras med likhet. Kommittén skriver också att

Likvärdiga resultat [kan] åstadkommas med olika medel och metoder. Det kan ibland finnas ett visst utrymme för lokala och regionala prioriteringar och ännu mer utrymme att organisera verksamhet efter lokala förutsättningar och önskemål utan att principen om likvärdighet rubbas. (SOU 2003: 123, s. 103)

De menar vidare att ”för det tredje är det inte sagt att vare sig ett statligt huvudmannaskap eller en mer precis rättslig reglering garanterar likvärdighet” (Ibid.: 103).

Begreppet likvärdighet kan ses som en flytande signifikant där betydelsen skiftar beroende på vilken diskurs det rör sig om. I den aktuella texten betonas likvärdighet som något som inte står i någon motsättning till ett utrymme för lokala variationer vad gäller prioriteringar och utförande. Likvärdighet framställs som en fråga vilken inte har så mycket med statens reglering att göra, utan kan uppnås utan statens inblandning. Detta gör att begreppet definieras så att det inte står i motsättning till en utökad kommunal självstyrelse.

4.2.2 Sveriges kommuner och landsting

Sveriges kommuner och landsting är en intresseorganisation som företräder kommunerna och landstingen i Sverige. Detta märks på de skrifter som de tagit fram åt Ansvarskommittén. De handlar nästan uteslutande om hur den statliga styrningen av skolan är hindrande för kommunerna och dåligt för den lokala demokratin. Värden som nationell likvärdighet berörs inte.

I *Goda argument för kommunal och regional självstyrelse* (2004) argumenteras för den kommunala självstyrelsen i en text om skolverksamheten. Texten är ett inlägg i debatten kring skollagskommitténs förslag till ny skollag. Den kommunala självstyrelsen betonas starkt i texten. ”Just att kommunerna beslutar hur det görs är oerhört viktigt för demokratin, eftersom kommunernas politiska ledningar har gått till val på hur kommunala verksamheter ska utföras och medborgarna räknar med att deras röster får genomslag” (*Goda argument för kommunal och regional självstyrelse* 2004: 12). Bilden som ges är en skola präglad av en oklar ansvarsfördelning.

Kommunerna får ett mycket otydligt mandat som ansvariga för verksamheten men utan reella befogenheter att agera [...] Även rektorerna får ett mycket otydligt mandat [...] Redan dagens ’dubbelkommando’, det vill säga att rektorerna får sitt uppdrag både från staten och kommunen, rymmer stor osäkerhet och frustration och bidrar på sina håll också till konflikter mellan förtroendevalda och anställda. (Ibid.: 12- 13)

Brist på lokal demokrati kopplas på flera ställen i texten till en oklar ansvarsfördelning. Detta blir tydligt i citatet:

Om kommunerna, som i Skollagskommitténs förslag, både juridiskt och politiskt sett är ansvariga, men i praktiken inte får befogenheter att agera, kommer ansvarskedjan att brista och medborgarna kan komma att uppfatta den lokala demokratin som allt mindre betydelsefull. (Ibid.: 12)

Även rättssäkerhet för eleverna kopplas till lokal demokrati: ”Kommittén bidrar till att försvaga den lokala demokratins roll och därmed också till att försvaga elevernas rättssäkerhet i skolan, när syftet med kommitténs arbete varit det motsatta” (Ibid.: 13).

Här kan kommunal självstyrelse, som i texten är synonymt med lokal demokrati, ses som en flytande signifikant. Dels så kopplas den lokala demokratin

till en tydlig ansvarsfördelning och dels så kopplas den till rättssäkerhet för eleven. Ingenstans i texten tas frågan om nationell likvärdighet i skolverksamheten upp. Det finns därmed en ganska låg interdiskursivitet och texten bygger på en betoning av den kommunala självstyrelsen.

I skriften *Statens detaljstyrning ur ett kommunalt perspektiv* (2005) så framställs reglering som ett hinder för utvecklingen. Detta blir tydligt i följande citat:

Skolan är ett väl reglerat område via skollagen från 1985, olika läroplaner, en mängd olika förordningar [...] Därtill kommer de allmänna råden. För kommunerna, som sedan drygt 10 år tillbaka är huvudman för såväl grundskolan som gymnasieskolan, är all denna detaljreglering som skolan är formad utifrån ofta ett försvårande hinder på många punkter. (*Statens detaljstyrning ur ett kommunalt perspektiv* 2005: 10)

Syftet med regleringarna är givetvis positivt – att garantera en hög kvalitet på det svenska skolväsendet. Frågan är dock om en omfattande detaljreglering av den lokala nivåns handlande är en garanti eller den bästa garantin för en bra skola i hela landet. (Ibid.: 10)

I det nedre citatet framställs regleringar som ett sätt att få bättre kvalitet, för att i nästa mening framställas som något som i själva verket hindrar kvaliteten. Här kan man alltså se exempel på samma tendens som i Ansvarskommitténs delbetänkande att statlig styrning inte ses som ett självklart medel för att uppnå kvalitet i skolverksamheten.

Även trenden med att det har blivit fler riktade bidrag till skola-förskola (wärnerson-pengar och hallengrenska pengar) kritiserar. Dessa beskrivs som att kommunerna känner sig ”bakbundna” av dem:

Om någon kommun vill försöka uppnå samma resultat på ett annat sätt riskerar man att inte få ta del av dessa specialdestinerade resurser. Önskemålen är från huvuddelen av de intervjuade kommunföreträdarna att istället för nuvarande system få en större påse där varje kommun kan välja sin väg till ökad kvalitet i skolan. (Ibid.: 10)

De ser också timplanens bestämmelser om antalet timmar som ett hinder för skolor att kunna profilera sig. Här används uttryck som att timplanen är ”försvårande” och ”ett hinder” (Ibid.: 11). Istället för detaljstyrning så vill man ha en målstyrning, ”för att stimulera till en större kreativitet i skolan” (Ibid.: 11).

Texten rör sig i en diskurs där den statliga regleringen ses som ett hinder för att uppnå en bra skola och som försvårande för den kommunala verksamheten. Frågan om nationell likvärdighet tas inte heller här upp.

4.2.3 Modeller för styrning

Statskontorets rapport *Modeller för styrning* (2005) utgår från tre olika styrningsideal; låg grad av styrning, hög grad av styrning och medelhög grad av styrning. Vad gäller skolan så placeras den nuvarande styrningen i kategorin medelhög grad av styrning.

Det starkt begränsade utrymmet för kommunen att besluta egna ’tilläggs mål’ i kombination med de mer reglerade delarna i styrdokumentet liknar mest sättet med hög grad av styrning. Styrningen av skolan är därför en blandning av två olika styrambitioner; en där staten vill ge

en annan aktör ett visst handlingsutrymme, och en där staten vill begränsa andra aktörers handlingsutrymme så långt som verksamheten medger. (*Modeller för styrning* 2005: 44)

Syftet med styrningen som den ser ut är enligt rapporten statens ambition att garantera likvärdighet avseende utbildningens produkt, det vill säga kunskaper och så vidare, samt likvärdighet vad gäller tillgänglighet och omfattning.

Därefter sätts i texten upp två alternativa styrningsmodeller för skolverksamheten. Enligt rapporten är det möjligt med en högre grad av styrning. Denna modell skulle enligt dem innebära att staten i än högre utsträckning blir mål- och ambitionsbestämmande. Verksamhetens utfall blir mer konkretiserat och skolan blir mer likformig och standardiserad än likvärdig. Kommunens roll blir minimal och begränsas till strukturfrågor. Denna modell skulle göra ansvaret tydligare och stärka brukarnas inflytande genom möjligheter att överklaga:

Ansvaret blir tydligare då staten är den som sätter upp de principiella förutsättningarna för verksamheten, styr innehåll och process på en konkret nivå. (Ibid.: 45)

Eftersom det med detta styrsätt finns en mer konkretiserad norm förutsätts det också finnas möjlighet för den enskilde att överklaga beslut som fattas av rektor eller skolstyrelse med förvaltningsbesvär. Laglighetsprövning blir aktuellt vid exempelvis strukturbeslut fattade av kommunen. Detta ökar brukarnas inflytande. (Ibid.: 45)

Däremot är en alltför låg grad av statlig styrning av skolan inte möjlig enligt rapporten. Detta ”på grund av att skolan per definition måste innehålla vissa nationella krav på innehållet” (Ibid.: 45). Men en något lägre grad av statlig styrning som tillåter ett något större utrymme för kommunerna att utöva inflytande över skolverksamhetens innehåll är dock tänkbart. Men detta skulle enligt rapporten få effekter på likvärdigheten:

De centrala styrdokumenterna formuleras av kommunen – om kommunen så själv vill. Detta leder till stor variation av vilken kunskap eleverna har efter avslutad grundskola. [...] Möjligheten för staten att garantera likvärdigheten skulle minska ur alla aspekter (Ibid.: 46).

Däremot skulle den lokala demokratin skulle stärkas och ansvarsfördelningen skulle bli tydligare (Ibid.: 46).

Statskontorets text har en ganska neutral karaktär. Man tar inte ställning för något speciellt styrningsalternativ. Både likvärdighet och lokal demokrati behandlas i samtliga modeller. Av texten ges dock en bild av att ansvarsfördelningen behöver förändras och göras tydligare. Texten knyter an till en diskurs som definierar statlig styrning som en garanti för likvärdighet. Likvärdigheten är ett värde som inte kan uppnås om kommunerna ges större möjligheter att själva bestämma över verksamheten.

4.3 Analys av en kommun

Analysen av den utvalda kommunen har delats upp på fem olika teman utifrån intervjufrågorna (statlig styrning, timplanen, värnersson-pengarna, lokala

variationer, brukarinflytande). Samtliga teman har anknytning till frågeställningen om likvärdighet och kommunal självstyrelse.

Intervjupersoner är ordföranden i Barn- och utbildningsnämnden, oppositionsledaren i Barn- och utbildningsnämnden, en rektor, kommunchefen samt förvaltningschefen på Barn- och utbildningsförvaltningen.

4.3.1 Statlig styrning

Oppositionsledaren i Barn- och utbildningsnämnden tycker att den statliga styrningen är bra som den är och menar att styrdokumentet är något som måste finnas, annars är det risk att ”kommunerna skulle få mer frihet än vad de har kunskap till”. Lärartäthet bör vara statligt reglerat enligt henne. Förvaltningschefen på Barn- och utbildningsförvaltningen anser också att den statliga regleringen är viktig och att staten bör ha ett ansvar för skolan. Han tycker inte att kommunaliseringen enbart har positiva sidor. Det finns enligt honom också en risk för att det finns okunskap om skolan inom kommunerna och att den statliga regleringen därför behövs för att likvärdigheten i landet ska garanteras.

Rektorn säger att:

Regelverket är ju för att vi ska ha det så likartat som möjligt mellan skolorna. Men regelverket är ju inte detaljstyrande nu utan det är målstyrt istället och vi har väldigt stora friheter att göra på olika sätt så länge vi jobbar mot rätt mål. Så att jag tycker inte det är några problem.

Men han menar också att han är ”glad över den statliga styrning som finns” eftersom det alltid kan vara en risk att det tas för mycket pengar från skolverksamheten.

Ordföranden i Barn- och utbildningsnämnden tycker att man bör renodla det dubbla huvudmannskapet och ”göra det tydligare att det är ett kommunalt ansvar”. Han tycker inte att kommunerna tog för sig som de kunde ha gjort när statliga styrningen av skolan förändrades.

Kommunchefen säger så här om motsättningen mellan nationell likvärdighet och kommunalt självstyre:

Man säger ju att det är kommunalt självstyre, och det är det ju. Men ibland är det ju så att när kommunerna vill gå in och göra något eller förändra något då pekar man med hela handen från staten och säger: då förstatligar vi det här eller också lagstiftar vi eller gör någonting annat, att man bakbinder egentligen lite grann händerna på det kommunala självstyret. Det är ju en balansgång både för kommunerna och staten.

Kommunchefen lyfter även fram att de olika kommunerna alla har olika identiteter och att man därför kanske prioriterar olika verksamheter olika mycket.

Man kan se en ambivalens i intervju svaren kring den statliga styrningen av skolan. Flera olika diskurser är närvarande. Å ena sidan så betonas att den statliga styrningen behövs för att likvärdigheten ska kunna garanteras. De nationella styrdokumentet ses här som en garanti mot att skolfrågor prioriteras ner inom kommunerna. Å andra sidan finns en önskan om att ansvaret bör renodlas och bli tydligare att det är kommunalt samt en syn på den statliga styrningen som något

som ibland kan verka hindrande för kommunerna. Här definieras likvärdighet och kommunal självstyrelse som motstående värden och statlig styrning kopplas till nationell likvärdighet.

4.3.2 Timplanen

Flera av intervjupersonerna ser negativt på timplanens reglering av antalet timmar i varje ämne inom grundskolan. Barn- och utbildningschefen ser timplanen som ett förlegat begrepp och menar att det är individuellt hur mycket tid varje elev behöver ha på sig för att lära sig olika saker. Han påpekar dock att det är viktigt att staten garanterar det *totala* antalet timmar i grundskolan, annars finns det en risk att vissa kommuner skär ner på antalet timmar. Här finns det en koppling till ett synsätt som sätter eleven som individ i centrum, men att de nationella målen finns med i bakgrunden betonas också.

Ordföranden i Barn- och utbildningsnämnden och rektorn ser istället borttagandet av timplanen som en möjlighet till ökad frihet. Hur friheten ska utnyttjas framgår dock inte av svaren.

Det är bara en av intervjupersonerna som ser positivt på timplanen:

Det är både av godo och av ondo. Men jag tror också att det måste styras ganska mycket därför att vi som pedagoger [...] vi är väldigt fascinerade av vissa ämnen och i så fall tar väldigt mycket utav dem och det betyder i så fall att barnen skulle få väldigt olika kunskaper.

Här ses timplanen som ett skydd för eleverna och en garanti för att alla ges möjlighet till samma kunskapsnivå.

Det finns sammantaget en viss interdiskursivitet bland svaren där både frihet, elevens individualitet och likvärdighet genom statlig styrning betonas.

4.3.3 Wärnersson-pengarna³

Barn- och utbildningschefen anser att det på det stora hela är bra att pengarna öronmärks för personaltäthet i skolan, eftersom många kommuner kanske annars hade valt att lägga pengarna på andra verksamheter. Han tycker att det har funnits en tendens under 90-talet att skolan har blivit lägre prioriterad. Även oppositionsledaren i Barn- och utbildningsnämnden ser positivt på wärnersson-pengarna och menar att det tvingar kommunerna upprätthålla en viss nivå.

Rektorn lyfter fram att wärnersson-pengarna har gynnat verksamheten, man har kunnat tillsätta flera nya tjänster med hjälp av statsbidraget. Även ordföranden i Barn- och utbildningsnämnden menar att wärnersson-pengarna är av godo, men att de måste användas på rätt sätt. Kommunchefen ser mindre positivt på

³ Se not sidan 1

öronmärkta pengar till kommunerna och menar att det är bättre att bidragen kan användas där de behövs bäst:

När det gäller värnersson-pengarna så blir det ju lite konstigt för där handlade det om att man skulle öka personaltätheten bland annat och vi hade redan ett system med hög personaltäthet och för att vi skulle få de här värnersson-pengarna så var vi tvungna att öka från hög till ännu högre [...] vi hade ju då satsat på en hög personaltäthet men kanske fått göra avkall på annat som vi skulle mycket hellre behövt använda pengarna till.

Interdiskursiviteten är relativt stor i frågan om värnersson-pengarna. Här finns exempel på likvärdighetsdiskurser där pengarna ses som en bra resurs och en garanti mot alltför stora nedskärningar inom skolverksamheten. Men det finns också exempel på en diskurs som bygger på att de riktade resurserna hämmar ett effektivt utnyttjande, det vill säga att resurserna inte kan användas där de behövs mest. Här blir de riktade bidragen ett hinder för kommunen.

4.3.4 Lokala variationer

Barn- och utbildningschefen tycker att så länge man uppnår verksamhetsmålen och eleverna blir godkända för gymnasiestudier så bör det finnas utrymme för lokala variationer. Han pekar särskilt på att det bör finnas utrymme för variationer när det gäller hur eleverna grupperas och hur man använder läromedelsanslagen. Han ser också att det är viktigt att det finns utrymme för att ha olika profiler. Vikten av profileringar lyfts också fram av oppositionsledaren i Barn- och utbildningsnämnden som menar att det skulle öka valmöjligheterna och göra att föräldrar blir mer engagerade och intresserade. Rektorn hävdar att lokala variationer ”ökar variation och valmöjligheter” och menar att det skulle göra skolarbetet mer intressant och stimulerande för eleverna.

Ordföranden i Barn- och utbildningsnämnden ser lokala variationer som nödvändiga eftersom det råder olika förutsättningarna i olika delar av en kommun. Men även han poängterar de nationella målen: ”De nationella målen ska man ju inte tumma på, men vägen för att eleverna ska nå upp till de nationella målen, det kan ju variera väldigt mycket”. Han lyfter särskilt fram att man behöver modernisera och ta nya grepp i skolvärlden för att barnen ska lära sig saker.

Kommunchefen pekar däremot på ett problem med för stora lokala variationer:

Om vi vill att folk till exempel ska flytta och söka sig till att bo på ställen där arbetskraften, eller där arbetstillfällena finns och om man flyttar med sin familj och barn och så vidare. Är det mycket olikheter så blir det svårt. Det är en hämmande faktor för att ha den här nationella möjligheten att flytta och veta att även om jag flyttar från en kommun till en annan så ska mina barn kunna gå från en skola till en annan och kunna smälta in och stå på samma nivå kunskapsmässigt.

Även hon tar dock upp ökade valmöjligheter för föräldrarna som en fördel med lokala variationer, men sätter samtidigt ett frågetecken kring om det verkligen är så bra med specialiseringar redan på grundskolenivå. Det viktigaste när det gäller

variationer tycker kommunchefen är att man ser till elevernas olikheter och tar vara på deras individuella kompetens.

Här finns flera olika tendenser. Å ena sidan så betonas att lokala variationer ökar valmöjligheterna samt att det är bra med ett utrymme för att pröva nya grepp och profileringar inom skolan. Men å andra sidan finns en oro för att lokala variationer inverkar negativt på likvärdigheten i skolan och därmed hämmar flyttbenägenheten i landet.

4.3.5 Brukarinflytande

Brukarinflytande som betonas starkt i intervjuerna och det är något som samtliga intervjuade ser positivt på. I flera av intervju svaren uttrycks en önskan om att brukarinflytandet, både inom skolverksamheten och i kommunen i stort, bör öka.

Vi gör ju väldigt många brukarundersökningar eller attitydundersökningar både i skola och förskola och de ger ju kan jag säga väldigt positiva resultat [...] Men i alla de här undersökningarna så finns det en sak som tappar ner och det är att man upplever att man har dålig delaktighet och medbestämmande. (Barn- och utbildningschefen)

Det är alltid bra att lyssna in. Det är ju för brukarna vi gör det här. Dels har man ju ett uppdrag från staten att vi ska utbilda våra barn, men vi ska ju även ta vara på brukarnas synpunkter. Så att jag tycker att man måste ha en dialog, en kanske mycket tätare dialog än vad man har idag. (Kommunchefen)

Det finns ju i skolplanen möjligheter och öppningar att starta flera modeller [av brukarinflytande, min anm.] men det är inget som nämnden kan beordra fram, utan det måste ju byggas på att det finns ett intresse och att det finns personer som vill ta och axla det ansvaret. (Ordförande i barn- och utbildningsnämnden)

På en av kommunens skolor finns en lokal styrelse bestående av föräldrar. Flera av de intervjuade menar att styrelsen inte har fungerat som det var tänkt. Dels har de frågor som styrelsen tagit upp inte varit av så stor vikt, utan ganska små frågor. Dels har den engagerade gruppen varit ganska liten, och det har varit svårt att få ett brett föräldraengagemang.

Barn- och utbildningschefen vill se att det redan under lärarutbildningen ingår moment som behandlar lokala demokratifrågor inom skolan. Två av de intervjuade, både förvaltningschefen och oppositionsledaren, betonar att det behövs ett gemensamt ansvar och ett ökat samarbete mellan föräldrar och skola.

5 Likvärdighet kontra självstyrelse?

Kapitlet inleds med en sammanfattning av de diskurserna som framkommer i Ansvarskommitténs skrifter respektive i den utvalda kommunen. Därefter följer en diskussion och några reflexioner kring dessa. Slutligen tas några förslag till fortsatta studier av problemområdet upp.

5.1 Hur ser diskurserna ut?

Jag sammanfattar nedan de olika diskurser som har framkommit vid analysen av mitt material. Utgångspunkter är de analytiska verktygen flytande signifikant, ekvivalenskedjor samt interdiskursivitet.

5.1.1 Ansvarskommitténs skrifter

I Ansvarskommitténs skrifter har jag funnit tre centrala begrepp som fungerar som flytande signifikanter och som definieras på olika sätt i de olika texterna.

Det första begreppet är nationell likvärdighet. I Statskontorets rapport likställs detta med statlig styrning och en minskad statlig styrning förväntas ge upphov till en minskad likvärdighet i grundskoleutbildningen. I Ansvarskommitténs delbetänkande så framstår likvärdighetsbegreppet istället som något som inte i sig kräver statlig styrning. Det kan uppstå även utan denna styrning. I skrifterna från Sveriges kommuner och landsting behandlas inte begreppet nationell likvärdighet, vilket gör att begreppet framstår som ett mindre viktigt eller mindre problematiskt begrepp.

Det andra begreppet är den kommunala självstyrelsen som också ges olika betydelser i de analyserade texterna. I skrifterna från Sveriges kommuner och landsting kopplas ökad lokal demokrati, i betydelsen ökad kommunal självstyrelse, till ökad rättssäkerhet för eleverna samt till en tydligare ansvarsfördelning. I Statskontorets rapport kopplas ökad kommunal självstyrelse till minskad likvärdighet och stärkt lokal demokrati.

Det tredje begreppet som fungerar som en flytande signifikant i de analyserade texterna är den statliga regleringen. Hos Sveriges kommuner och landsting framstår statlig reglering som hindrande och försvårande för kommunernas verksamhet. Den statliga regleringen ses inte som något som nödvändigtvis skapar bra kvalitet i skolverksamheten. I Statskontorets rapport ges en annan bild av statlig reglering. Här framstår ökad reglering som ett sätt att skapa tydligare ansvarsfördelning och som ett medel för att garantera likvärdighet.

Här kan man uttyda ett diskursivt skifte. Genom att likvärdighet frikopplas från statlig reglering så framstår en ökad kommunal självständighet som mindre problematisk. Statskontorets rapport är snarare ett exempel på en mer traditionell syn på nationell likvärdighet, som staten måste garantera. Den bygger alltså på en diskurs där nationell likvärdighet och statlig styrning är begrepp som följs åt medan kommunal självstyrelse och nationell likvärdighet står i motsättning till varandra. De övriga skrifterna representerar däremot en annorlunda diskurs. Här framstår den nationella likvärdigheten som mindre problematisk och omdefinieras på ett sätt så att motsättningen mellan likvärdighet och självstyrelse luckras upp. Den gemensamma nämnaren i alla texterna är att ansvarsfördelningen är för otydlig. Men vad man ska göra åt detta skiljer sig åt beroende på vilken diskurs texterna bygger på.

5.1.2 Den utvalda kommunen

I analysen av intervjusvaren så utkristalliseras två olika diskurser. Dessa kan knytas till nationell likvärdighet respektive kommunal självstyrelse. Dessa två begrepp blir därmed noder i varsin ekvivalenskedja.

Den nationella likvärdigheten kopplas till statlig styrning, öronmärkta pengar (värnersson-pengar), reglering i form av exempelvis timplan, betoning på de nationella målen och ett minskat utrymme för lokala variationer. Kommunal självstyrelse kopplas till frihet, valmöjligheter, variationer, effektivare användande av resurser samt kommunernas identiteter.

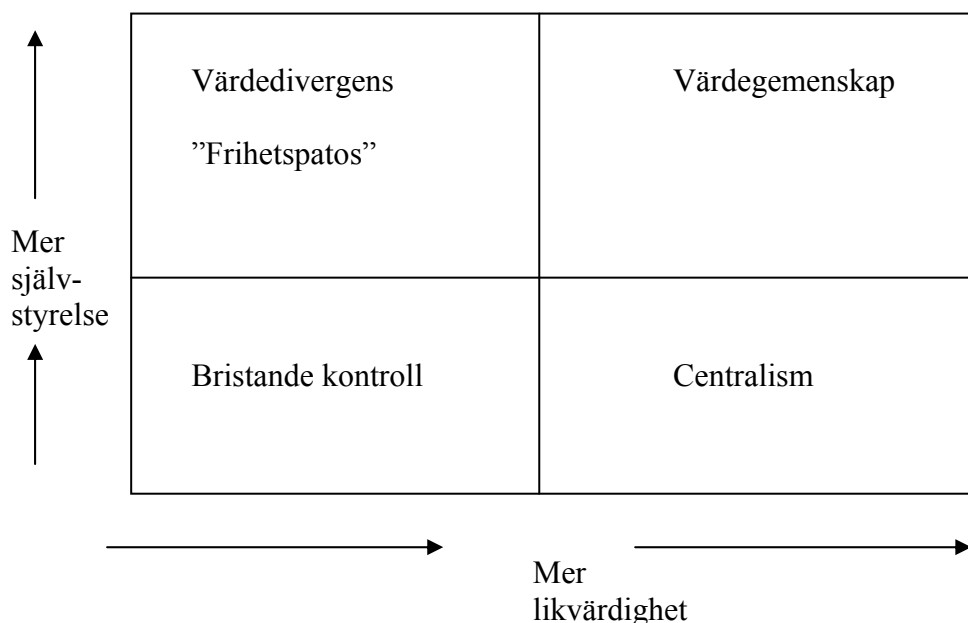
Men variationer kopplas även på flera ställen till ett mer individorienterat perspektiv. Här sätts eleven som individ i centrum och reglering i form av exempelvis timplan framställs som något som hindrar att elevens kompetens tas till vara.

Till stor del så bygger intervjusvaren på en mer traditionell diskurs där nationell likvärdighet och kommunal självstyrelse står i en viss motsättning till varandra. Nationell likvärdighet kopplas till statlig styrning. Statens regleringar framstår som en garant för den nationella likvärdigheten. Den kommunala självstyrelsen definieras mera i ett sammanhang av ökade valmöjligheter och kommunal identitet.

Nationell likvärdighet tycks vara det värde som betonas starkast. När lokala variationer lyfts fram som något positivt så betonas samtidigt vikten av att man uppfyller målen för verksamheten.

5.2 Reflexioner och konklusion

Uppsatsen har behandlat frågan om likvärdighet kontra kommunal självstyrelse. Ett sätt att tydliggöra problematiken kan vara genom en fyrfältstabell där självstyrelse finns på den ena axeln och likvärdighet på den andra.



Om den nationella likvärdigheten är svag samtidigt som den kommunala självstyrelsen är begränsad kan det tyda på bristande kontroll från statens sida av kommunernas genomförande av verksamheten.

I fallet med hög självstyrelse men låg likvärdighet så betonas en sorts frihetsvärderingar som innebär att exempelvis skolverksamhet kan ges stora lokala variationer och att detta beslutas på den lokala nivån, alltså vanligtvis i kommunerna. Men här kan också inrymmas tankar som går ut på att skolan delvis frikopplas från politiskt beslutsfattande och att föräldrar och elever fritt kan välja den skola som passar dem bäst. Man kan även tänka sig detta alternativ kopplat till en värdedivergens, som grundas i att det finns stora sociala och geografiska skillnader kring synen på vad som är en bra skola. Detta leder i så fall till starkt divergerande skolverksamhet sett över landet som helhet.

Å andra sidan betyder i så fall en hög grad av självstyrelse tillsammans med hög likvärdighet att det finns en stark värdegemenskap. Trots att den lokala självstyrelsen ges stor frihet uppstår då en skolverksamhet som har en likvärdig karaktär på olika orter. Detta skulle innebära att likvärdigheten garanteras utan omfattande statlig inblandning.

Om likvärdigheten är hög och självstyrelsen låg så har den lokala nivån snarast bara en utförande roll. Staten styr då skolan med stöd av detaljerade föreskrifter och genom statliga tjänstemän, det vill säga en centralistisk styrform.

I den nationella diskursen som den kommer till uttryck i Ansvarskommitténs skrifter, finns en betoning av värdet med kommunal självstyrelse. Dessutom ingår i den nationella diskursen att kommunal självstyrelse mycket väl går att kombinera med nationell likvärdighet. Likvärdigheten förväntas uppstå utan detaljerad statlig inblandning, vilket skulle kunna tyda på att man förutsätter en hög grad av värdegemenskap mellan landets olika kommuner och kommundelar.

I den utvalda kommunen finns en tendens bland intervjuvärdarna från dem som direkt representerar skolverksamheten att man ser det som att likvärdigheten blir större när den statliga styrningen är relativt stark. När likvärdigheten betonas så är det i en kontext där staten finns med och styr verksamheten. I detta sammanhang uttrycks en oro för att bristande kontroll från statens sida ska leda till en lägre grad av likvärdighet. Kommunchefens svar representerar då en något annorlunda syn genom att framhålla betydelsen av att kommunerna ges större handlingsfrihet i förhållande till staten. Troligen är detta ett uttryck för skilda roller i kommunen, där de som är satta att direkt ansvara för skolverksamheten ser statlig styrning som en sorts försäkran att inte bli alltför bortprioriterad.

Av källkritiska skäl hänvisas till oberoendekriteriet som togs upp i kapitel två. Detta kriterium går ut på att olika källor kan påverka varandra. I viss mån kan de olika rollerna som finns representerade bland intervjupersonerna medföra olika sätt att se på skolverksamheten. En roll som innebär ett mer övergripande ansvar för kommunens verksamhet gör att man kanske mer betonar vikten av kommunens handlingsfrihet för att uppnå större effektivitet, medan de som arbetar närmare verksamheten är mer fokuserade på de problem som uppstår i den praktiska verkligheten. Ju närmare den specifika verksamheten man befinner sig i sin yrkesroll, desto starkare kan intresset vara att framhålla just den verksamheten. Hos dem som tagit fram skrifter åt Ansvarskommittén finns ett ovanifrånperspektiv där man ser mer till den strukturella ansvarsfördelningen

Lennart Lundquist menar att hänsyn måste tas till alla demokrativärden på samma gång. Detta innebär att de centrala demokratiska värdena rättssäkerhet och politisk demokrati båda måste finnas med i diskussionen om självstyrelse och likvärdighet. I Ansvarskommitténs skrifter lyfts i första hand den politiska demokratin i form av kommunala självstyrelsen fram. I den utvalda kommunen betonas istället rättssäkerhetsaspekten starkast.

Att betona den kommunala självstyrelsen samtidigt som den statliga styrningen tonas ner förutsätter att det finns gemensamma värderingar i samhället, annars finns risken att skolan inte blir likvärdig över landet. När den statliga styrningen istället ges företräde kan följden bli att de skilda politiska majoriteter i olika kommuner inte får genomslag i den verksamhet som de har ansvar för. Detta kan inverka negativt på den kommunala självstyrelsens legitimitet, vilket också tas upp av exempelvis Gustafsson (1996).

Man kan också göra en koppling till processkraven respektive substanskraven inom den politiska demokratin. Processkraven betonar val och deltagande, det vill säga de politiska processerna. Processkraven hör ihop med de synsätt som lägger störst vikt vid den kommunala självstyrelsen. För att processerna ska vara demokratiska måste den lokala demokratin ges reellt handlingsutrymme. Substanskraven kan istället kopplas till ökad statlig styrning. Där lyfts istället fram att besluten måste ha en viss substans för att räknas som demokratiska. De måste förankrade i lagstiftningens krav och ligga i folkets intresse. Här kommer också brukarinflytande och deltagardemokrati in. I flera av intervjuerna finns en önskan om att brukarinflytandet bör öka inom skolverksamheten. Av svaren framgår dock att engagemang skulle kunna vara bredare än vad som är fallet.

Sammanfattningsvis så verkar skolföreträdarna i den utvalda kommunen lägga störst vikt på statlig styrning för att åstadkomma en likvärdig skola. Utredare inom Ansvarskommittén ger störst betydelse åt den kommunala självstyrelsen och ser inte detta som ett större hot mot likvärdigheten. Jag vill med den här uppsatsen belysa vikten av att kombinera kommunal självstyrelse med nationell likvärdighet. Frågan kommer med all säkerhet att vara i starkt fokus i den fortsatta samhällsvetenskapliga debatten.

5.3 Fortsatta studier

Jag har i den här uppsatsen studerat diskursen kring nationell likvärdighet och kommunal självstyrelse inom Ansvarskommitténs skrifter samt hos kommunföreträdare inom en kommun. Detta ger ingen heltäckande bild av hur diskursen egentligen ser ut i Sveriges kommuner. Det kan inte heller sägas något om vad diskursen får för sociala konsekvenser, eftersom analysen begränsats till språkliga praktiker.

Flera kommuner skulle kunna tas med i analysen för att få en större bild av diskursen. Man skulle också kunna tänka sig en analys av hur det ser ut i den faktiska organisationen. Vad får diskursen för utfall i den sociala praktiken? Laclau & Mouffe betonar att det inte bara är språkliga praktiker som är diskursiva, även icke- språkliga praktiker ligger inom diskursens ram. För att undersöka hela diskursen skulle även sådana praktiker behöva tas in i analysen.

Man skulle också kunna göra en historisk analys för att se hur diskursen utvecklats över tid. Vari ligger de diskursiva skiftena och till vilka samhälleliga tendenser kan de knytas?

6 Referenser

Litteratur och skriftligt material

- Esiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2004. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Goda argument för kommunal och regional självstyrelse*. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, 2003.
- Gustafsson, Agne, 1996. *Kommunal självstyrelse*. Stockholm: SNS förlag.
- Häggroth, Sören. *Staten och kommunerna*. Ansvarskommitténs skriftserie.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Merriam, Sharan B, 1994. *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.
- Modeller för styrning. Förslag om hur staten kan styra kommuner och landsting, del 3*. Rapport från Statskontoret. Januari 2005.
- Molander, Per – Stigmark, Kerstin, 2005. *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet: målkonflikter i den offentliga sektorn*. Stockholm: Riksbankens jubileumsfond i samarbete med Gidlund.
- Pierre, Jon, 2001. ”Decentralisering, governance och institutionell förändring” i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS förlag.
- SCB kommunfakta 2005.
- SOU 2003: 123. *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Skolan – samhällsorganisation, ansvar, styrning*. Fi 2003: 02. Promemoria 2003-12-12.
- Skollagen. SFS nr. 1997: 1212
- Statens detaljstyrning ur ett kommunalt perspektiv*. Sveriges kommuner och landsting, 2005.
- Winther Jørgensen, Marianne – Phillips, Louise, 2000. *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur.
- www.skolverket.se Skolverkets hemsida

Intervjupersoner i den utvalda kommunen

Förvaltningschef, barn- och utbildningsförvaltningen
Ordförande barn- och utbildningsnämnden
Andra vice ordförande barn- och utbildningsnämnden
Rektor
Kommunchef

7 Bilaga: intervjuguide

Det här är den mall som jag har utgått ifrån i alla mina intervjuer. Eftersom intervjuerna har varit semistrukturerade så har de inte sett exakt likadana ut i alla fall. Jag har ställt olika följdfrågor beroende på vem jag har intervjuat.

Intervjufrågor

1. Berätta kortfattat om dig själv och din befattning/ placering i organisationen!
2. Skolverksamheten är ju ganska kringgärdad av statliga regler. Finns det inslag i den statliga styrningen av skolan som du tycker man bör ändra och i så fall på vilket sätt?
3. Hög grad av statlig styrning inkräktar väl på den kommunala självstyrelsen. Å andra sidan så leder väl en hög grad av kommunal självständighet till att skolundervisningens innehåll och kvalitet kan bli beroende av var man råkar bo. Hur ser du på den här konflikten mellan det lokala och det nationella perspektivet?
4. Hur kommer det lokala inflytandet inom skolverksamheten fram här i kommun?
Har ni prövat några nya grepp för att stärka det lokala brukarinflytandet inom skolan?
5. Hur ser du på timplanens bestämmelser om antalet timmar i olika ämnen i grundskolan?
6. Staten har ju ett system med Wärnerssonpengar? Är det ett bra system för att få god kvalitet i skolan eller tycker du att kvaliteten kan garanteras på annat sätt?
7. Bör det kunna finnas lokala variationer mellan skolor i olika kommuner och även inom en och samma kommun?
(Ja) Vilka variationer tycker du i så fall är de speciellt viktiga?
(Nej) Kan utveckla detta närmare?
8. På olika håll prövar man ju olika former för brukarinflytande utöver den representativa kommunala demokratin. Jag tänker på sådant som brukarråd, medborgarstämmor, lokala folkomröstningar, opinionsundersökningar och klagomålsrutiner. Hur ser du på den här utvecklingen? Finns det positiva och negativa sidor?

9. Skolverket är ju övervakare över kommunernas skolverksamhet? Exempelvis tar de in årliga kvalitetsredovisningar från kommunerna och de gör inspektioner på plats. Tycker du att skolverket arbetar på ett bra sätt för att trygga en likvärdig skola i olika delar av landet?

10. Det var de frågor jag hade. Har du något som du vill tillägga innan vi avslutar intervjun?