

# Makt utan lagstiftning

En kvantifiering av Europa 2020:s inflytande över samtliga kommuners utbildningsdokument

# Abstract

The study quantifies EU policy influence on Sweden's education policy. We put the concept of Europeanisation into perspective of a real-world EU policy; Europe 2020. The aim of the study is to determine to what extent the main features of the Europe 2020-policy shapes the education policies of Swedish municipalities. The main features of Europe 2020:s view on education are compared to the Swedish national curriculum's views on education. The education policies of all Swedish municipalities are coded in order to map out their respective position against the national curriculum or the Europe 2020-policy. Through factor analyses we derive two factors of how Swedish municipalities tend to describe education. The main features of the Europe 2020-reform is present in both factors. To what extent this is a strict result of the specific policy or part of a general development towards neo-liberal management models, is discussed.

Key words: Europe 2020 (Europa 2020), education (utbildning), power (makt), europeanisation, policy, New Public Management

# Innehållsförteckning

<b>Abstract</b> .....	<b>2</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Makt</b> .....	<b>3</b>
<b>3 Teoretiskt ramverk</b> .....	<b>4</b>
3.1 Europeanisation.....	4
3.2 New Public Management (NPM).....	5
<b>4 Tidigare forskning</b> .....	<b>7</b>
4.1 EU i kommunpolitiken.....	7
4.2 Europeanisation och utbildning .....	8
<b>5 Metod</b> .....	<b>10</b>
5.1 Datainsamling .....	10
5.2 Val av kodningsenheter.....	11
<b>6 Statistiskt resultat</b> .....	<b>13</b>
6.1 Kodschema.....	13
6.2 Kommundokument .....	15
6.2.1 Dokument om utbildning och skola.....	15
6.2.2 Dokument om kommun .....	15
<b>7 Statistisk analys</b> .....	<b>16</b>
7.1 Beskrivande statistik .....	16
7.2 Faktoranalys.....	17
7.2.1 Egenvärde .....	19
7.2.2 Kumulativ total variation .....	19
<b>8 Analys</b> .....	<b>23</b>
8.1 Kvalitet som inträdesbiljett.....	23
8.2 Fokus på arbetsmarknad .....	23

8.3	Motsägande huvuddrag.....	24
8.4	Kommuners mottaglighet.....	25
8.5	Kunskapsgap och bristfällig kommunikation .....	25
<b>9</b>	<b>Validitet .....</b>	<b>27</b>
<b>10</b>	<b>Fortsatt forskning.....</b>	<b>29</b>
<b>11</b>	<b>Slutsats.....</b>	<b>30</b>
<b>12</b>	<b>Källförteckning.....</b>	<b>32</b>
	<b>Appendix I.....</b>	<b>35</b>
	<b>Appendix II .....</b>	<b>36</b>

# 1 Inledning

År 1995 blev Sverige medlemmar i Europeiska Unionen (EU), ett överstatligt samarbete mellan 28 länder i Europa. I och med detta har Sverige, precis som alla andra medlemmar "överlåtit en del av sin beslutanderätt till EU:s institutioner." (EU-upplysningen, 2016). Men hur mycket makt har vi överlåtit? EU har olika beslutsmandat inom olika politikområden; de har lagstiftande makt inom områden som till exempel konkurrens och den gemensamma handeln, men inom medlemsländers utbildning har EU kompletterande och koordinerande mandat, som främst utövas genom rådgivande policydokument (Ibid.). Vi undersöker i uppsatsen EU:s icke-beslutsfattande makt och hur den påverkar nationalstatens politik. Undersökningen är fokuserad kring svensk utbildning, ett politikområde som i Sverige anses decentraliserat och autonomt då det i hög grad implementeras av kommunerna (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 306). Yttersta makten för den svenska skolan ligger hos staten, som tar fram en gemensam nationell läroplan, men sedan 1990-talets decentralisering av skolan är det kommunen som är huvudman för skolan som organisation (Jarl et. al, 2012, s. 26).

Den övergripande frågeställningen om "*Hur mycket makt har EU över Sveriges nationella politik?*" fokuseras i uppsatsen kring reformprogrammet Europa 2020 och dess utbildningspolicys. I och med finanskrisen 2008 sjönk medelvärdet på BNP inom EU med 4 procent och 10 procent av EU:s befolkning blev arbetslösa (Europeiska Kommissionen, 2010, s. 5). Som lösning togs reformprogrammet Europa 2020 fram, med fem flaggskeppsinitiativ i policyformat som tillsammans skulle bidra med en ökad tillväxt inom EU och på så sätt dämpa effekterna av krisen. Ett av dessa initiativ berör medlemsstaternas utbildning, ett område som EU inte lagstiftar inom. Därmed uppkommer vår huvudsakliga frågeställning: "*Till vilken grad formar Europa 2020 Sveriges kommuners utbildningspolitik?*" Uppsatsens syfte är att kvantitativt undersöka till vilken grad Europa 2020 implementerats i kommunernas måldokument kring utbildning. Resultatet kommer analyseras ur ett kontextuellt teoretiskt ramverk som utgår ifrån begreppet europeanisation och styrmedlet New Public Management.

*"Det är alarmerande att det också finns långtgående kunskapsluckor hos lärare, journalister och förtroendevalda. Fler än hälften av de förtroendevalda i kommuner och regioner svarade i en undersökning att de själva anser sig ha otillräckliga kunskaper för att kunna diskutera med sina väljare hur EU-beslut påverkar kommunen."* (Dagens Nyheter, 2016).

I en debattartikel i Dagens Nyheter från 2016 bekräftar Ann Linde, EU- och handelsminister (S), hur lite kunskap svenska medborgare har gällande EU och EU:s påverkan på sina medlemsländer (Ibid.,). Citatet illustrerar ett kunskapsgap som inte bara existerar i Sverige utan även påvisades internationellt förra året (2016). Efter en folkomröstning den 23 juni 2016, stod det klart att Storbritannien inom två år ska lämna EU. Det för många chockerande utfallet efterföljdes av kritik om att kampanjerna och beslutet om att lämna, var illa berett (The Telegraph, 2016). Britter som både röstade och inte, var i efterhand dåligt informerade om vad EU:s politik innebar för Storbritannien då och desto mindre vad ett utträde ur EU faktiskt skulle innebära (Dagens Nyheter, 2016). Att Europas befolkning vet så lite om EU skapar problem med ansvarsutkrävande samt inflytande i besluten som dagligen fattas i Bryssel. För visst påverkar EU:s beslut och policys Sveriges och svenskarnas vardag, eller?

## 2 Makt

Studiens utformning möjliggör en kartläggning av “makten över dagordningen”, som har en naturlig koppling till Steven Lukes teori om maktens andra ansikte: icke-beslutsfattande makt. “*Det har sagts att ickehändelser har större betydelse för politiska åtgärder än händelser i den politikutformade processen*” (Polsby, 1963, i Lukes, 2008, s. 49). En individ, eller en institution, som har tillräckligt vedertagen makt eller rykte om makt, kan se till att vissa frågor inte reses på dagordningen, med eller utan politiskt handlande (Lukes, 2008, s. 54). Vilka frågor det är som hamnar på dagordningen är det som utgör vilka problem som ska lösas och vilka beslut som fattas. De frågor som inte får ta plats på dagordningen kommer ses som icke-problem och osynliggöras (Bacchi, 2010, s. 7). Enligt Carol Bacchi (2010), synliggörs “makten över dagordningen” framförallt i policydokument, som inte är juridiskt bindande utan rådgivande. Den som författar policydokumentet har makten att påtala ett problem. I och med att myndigheter antas lösa problem, så blir de problemen som formuleras av dem accepterade och rättfärdigade av allmänheten (Ibid., s. 1). Bacchis artikel är ett ifrågasättande av problemlösande policys. Hur ett problem, ett dilemma eller ett koncept blir presenterat, leder också till olika tolkningar av det och följaktligen olika lösningar på det. Den diskursiva meningen i begreppet kan alltså leda till att problem formulerat av myndigheter *skapas*, snarare än *löses* (Ibid., s. 2-3). Policydokumentet Europa 2020 är ett exempel på hur problemformuleringen “negativ ekonomisk tillväxt” ska lösas genom utbildningsreformer i medlemsstaterna. Att minska avhoppet i skolan presenteras som en lösning. En annan är fokus på innovation och entreprenörskap inom utbildning (Europeiska Kommissionen, 2010, s. 9-10).

## 3 Teoretiskt ramverk

### 3.1 Europeanisation

“Europeanisation” beskriver hur den europeiska integrationsprocessen påverkar institutionella strukturer, policys samt politiska processer i medlemsstaterna. Begreppet illustreras utifrån ett händelseförlopp beskrivet av Claudio M. Radaelli (2004). EU konstruerar samt institutionaliserar formella och informella regler som ett "sätt att göra saker på", genom sina policys. Detta genomsyrar diskursivt medlemsländernas politiska strukturer (Radaelli, 2004, s. 3). Därmed skapar EU ett slags diskursivt inflytande, utan att använda sig av lagstiftning. En operationalisering av Johan P. Olsen (2002) kategoriserar europeanisation och dess förändring av inhemsk politik, enligt fem punkter: (1) Territoriella gränser; vilket innefattar EU:s politiska utvidgning på kartan, (2) Bildande av institutioner på europeisk nivå; vilka ska koordinera medlemsländers agerande, (3) EU:s påverkan på inhemsk nivå; vilket syftar till en påtaglig anpassning av det inhemska politiska systemet mot EUs politiska system, (4) EU:s politiska system som exportvara till länder utanför Europa; vilket innebär en spridning av idéer utanför den territoriella gränsen, (5) Utvecklingen av EU som ett politiskt förenande projekt; vilket kan ses som en förening av samtliga fyra övre punkter (Olsen, 2002, s. 923). Denna undersökningen fokuseras kring Olsens tredje punkt; EU:s påverkan på inhemsk nivå

Europeanisation är ett komplext sätt att se på maktstrukturer och styrning. Det går bortom den klassiska top-down strukturen som skulle innebära att påtryckningar från EU på medlemsstater leder till förändring på inhemsk nivå (Radaelli, 2004, s. 4). Radaelli (2004) beskriver ytterligare en analysnivå; vertikal påverkan respektive horisontell påverkan. Det vertikala inflytandet innebär utökningen av EU som den gradvisa anskaffningen av auktoritet över medlemsstaten inom flera områden, vilket sammantaget skapar en Europacentraliserad styrelseform. Ett exempel är valutaunionen där länder som anslutit sig överlämnat kontrollen över sin pengapolitik till Europeiska centralbanken. Horisontell påverkan refererar till det politiska utbytet som sker mellan medlemsländer (Radaelli, 2004, s. 5). Utbytet på vertikal nivå, från EU till inhemsk nivå, grundar sig i en form av “soft law” som därmed inte har lagstiftande befogenheter men som talas om i form av



“best practice” och gemensamt bekräftande av normer och värderingar. Därefter sker en horisontell påverkan, där medlemsländer används som exempel på lyckade och misslyckade stater och yrkas ta lärdom av varandra (Ibid.,). Denna studie bygger på den vertikala påverkansprocessen, från EU till medlemsstat.

Brommesson (2010) beskriver hur det i debatten kring europeanisation sällan tas upp normativa värden. I och med detta formulerar han teorin om europeanisation som en process av “lämplig logik”; en process där institutionella värderingar och normer blir aktivt accepterade av medlemsstaternas medborgare (Brommesson, 2010, s. 228). Vidare menar Brommesson att ett medlemskap i EU bidrar till en förskjutning i lojalitet, från statlig nivå till överstatlig nivå samt att detta ska bli förstått som en europeisk lojalitet. Detta blir i sin förlängning ett försvarande av europeiska värderingar gentemot resten av världen (Ibid.,). I Europa 2020:s inledande stycke yrkar dåvarande ordförande för EU-kommissionen, José Manuel Barroso, på att medlemsländerna tillsammans kan arbeta för att ta sig ur krisen, med ett “europeiskt gensvar”. *“Om vi agerar tillsammans kan vi slå tillbaka och komma ut ur krisen starkare.”* (Europeiska Kommissionen, 2010).

Radaelli (2004) och Alexiadou (2007) belyser också en slags värderings- och normförskjutning. De menar att EU:s diskursiva påverkan på medlemsländernas värderingar sker specifikt mot ett mål- och resultatstänk. Alexiadou beskriver till exempel hur EU:s fokus inom utbildning i mångt och mycket förändras mot ökad ekonomisk tillväxt och anställningsmöjligheter på arbetsmarknaden. Vidare att samarbete mellan den privata sektorn och utbildningsverksamhet gynnar samtliga medlemsländer (Alexiadou, 2007, s. 104). Tidigare studier betonar dock att detta skifte inte är något som enbart tilldelas EU. Samarbete mellan den privata sektorn och utbildningsverksamhet samt retoriken kring att mäta utbildningsmål och “best practice”, kommer även ur styrmedlet New Public Management (Ibid., s. 106).

## 3.2 New Public Management (NPM)

NPM är ett styrmedel för organisering av offentlig verksamhet. Grundstenen i NPM är att mäta utförande och prestanda (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 109). *“The desire to measure outcome as well as outputs has been a common theme of debates since the late 1990s, at least in the core NPM countries”* (Bouckaert & Halligan, 2008, i Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 108). Ett exempel på detta är EU-Kommissionens benchmarks i Europa 2020, vilka ska följas upp av respektive medlemsstat. Mål- och resultatnriktad styrning fick med NPM i mångt och mycket ersätta detaljstyrda regelverk då stark statlig inblandning inom verksamheten ansågs alltför stelbent och ineffektivt gällande resursanvändning (Ibid., s. 23). Inspiration ska hämtas från det privata näringslivet, och offentliga

myndigheter bör numera ha kundfokus och konkurrens som ledstjärnor, för att gynna effektivitet och kvalitet i den offentliga sektorn (Ibid., s, 9).

I Sverige decentraliserades skolan i början av 1990-talet och blev alltmer mål- och resultatstyrd, där varje kommun fick större utrymme att utforma sina grund- och gymnasieskolor för att uppnå de ideologiska mål som staten med den nationella läroplanen uttryckt (Jarl et. al, 2012, s. 26-27). Samtidigt lades omfattande kvalitetskontroller på kommunen, för att följa upp kommunens arbete med skolan (Ibid., s. 41). Därmed är det tydligt att NPM genomsyrar utbildningssektorn i Sverige. Både EU och NPM skulle kunna anses vara nyliberala projekt. Marknaden ställs upp som förebild för statens styrning av samhället, med företagsliknande organisering inom den offentliga verksamheten (Boréus, 1994, i Nyberg, 2015, s. 508). Genom dessa två starka styrmedel har en diskursiv acceptans till nyliberala värden skapats. Detta påtalar Alexiadou (2007) i sin artikel om europeanisation, som benar ut hur EU med hjälp av ledsagande policydokument skapar en gemensam europeisk vision med mätbara utbildningsmål, som ska leda till ökad ekonomisk tillväxt och minskad arbetslöshet (Alexiadou, 2007, s. 101).

## 4 Tidigare forskning

### 4.1 EU i kommunpolitiken

Linda Nyberg (2010) har i en undersökning utförd av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) påvisat att 60 procent av punkterna på en kommunfullmäktiges dagordning påverkas av EU (SKL, 2010, s. 4). Detta är en signifikant siffra i förståelsen av hur EU:s politik och beslut sipprar ned i kommunens vardagspolitik. I undersökningen används ett antal kommuners dagordningar som underlag, där ärenden får ett JA eller NEJ på huruvida området på något sätt är påverkat av EU. Denna rapport berör både rättslig påverkan (där EU har rätt att lagstifta) och social och kulturell påverkan, där EU endast har rätt att påverka med hjälp av koordinerande och kompletterande medel (Ibid., s. 27). Liksom den delen av studien, fokuserar vår uppsats på hur EU med hjälp av koordinerande medel, exempelvis policys, har en indirekt påverkan inom områden där det inte har lagstiftande befogenheter. Inom utbildning, beskrivs EU:s inflytande i artikel 165:

*“Unionen ska bidra till utvecklingen av en utbildning av god kvalitet genom att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och genom att vid behov stödja och komplettera deras insatser, samtidigt som unionen fullt ut ska respektera medlemsstaternas ansvar för undervisningens innehåll och utbildningssystemens organisation(...)”* (Ibid., s. 31).

I dagordningar, under avsnittet om utbildning, urskiljer Nyberg fyra olika dagordningsfrågor som antagits från olika EU policys. En av punkterna är frågan om tidiga avhopp från skolan, där målsättningen är att minska den andelen ungdomar. Detta är en målsättning som funnits med i Lissabonfördraget och som därefter följt med i Europa 2020 (SKL, 2010, s. 32). Rapporten konstaterar att Europa 2020 till viss del tar form i kommuners dagordningar. Där tar vår uppsats vid, med en mer omfattande undersökning av Europa 2020:s huvuddrag i samtliga kommuners syn på utbildning.

## 4.2 Europeanisation och utbildning

I stort är begreppet europeanisation en företeelse som syns inom flera policyområden. Nafsika Alexiadou (2007) undersöker *Europeanisation of education policy* där hon konstaterar att EU:s olika reformprogram och deras utfall till stor del beror på medlemsländers makt, resurser och landets institutionella praktiker och traditioner. Politiska institutioner såsom utbildning är historiskt och socialt konstruerade samt förmedlar en nationell identitet. Institutionerna består av olika ramverk samt rutiner, där aktörer konstruerar, förmedlar och rekonstruerar diskurser om vad som är lämpligt och legitimt (Alexiadou, 2007, s.112).

Författaren menar att europeanisation kommer ur ett sätt att *“harmonisera prioriteter snarare än att lagstifta”* (Ibid., s. 102), vilket återkopplar till EU:s icke-lagstiftande makt inom utbildning. Då EU inte har rätt att tvinga sina medlemsländer att reformera sin utbildningsverksamhet, används istället policys för att skapa gemensamma “europeiska” mål för samtliga medlemsländer (Ibid., s. 101). Dessa mål omvandlas till så kallade benchmarks; ett sätt för EU och dess medlemsländer att konkretisera utbildningsmål och göra dessa mätbara. Målen utvärderas sedan av kommissionen. Ett exempel på detta är Europa 2020:s flaggskeppsinitiativ om att 40 procent av medborgarna i EU ska ha en avslutad högskoleutbildning år 2020 (Europeiska Kommissionen, 2010, s. 9).

Alexiadou menar på att de element som tas upp i samband med europeanisation primärt kommer från nyliberala, managerialistiska tankar och med fokus på företagsstrukturer (Alexiadou, 2007, s. 110). Hon menar att detta är den normativa diskurs som förs i många av medlemsländerna idag, som i sin tur leder till att de gemensamma europeiska målen inte ifrågasätts i hög utsträckning. I Alexiadous artikel diskuteras begreppet “kvalitet” och hur begreppet används som en inträdesbiljett för EU, in i utbildningssektorn. Genom benchmarking kan EU genomföra kvalitetsundersökningar och få tillgång till en marknad där de tidigare haft en svag ställning gentemot nationell styrning (Alexiadou, 2007, s. 106-107). De gemensamma målen blir med tiden accepterade som en gemensam diskurs. Därmed kan det också ske en förskjutning av styrning från nationell nivå till supranationell nivå. Länder som förhåller sig väl till dessa benchmarks blir förebilder för andra medlemmar genom myntade begrepp som “best practice”. Trots avsaknaden av konkreta sanktioner så menar Alexiadou att det skapas informella, normativa sådana genom ryktesspridning och sociala påtryckningar från omvärlden (Ibid., s. 104). Detta är ett exempel på den horisontella påverkan, där medlemsländer exemplifieras inför varandra och eftersträvar grannländernas nivå. Även om EU alltså inte lagstiftar inom området utbildning, menar författaren att *“informellt normativt tryck och dagordningsupplägg från EU-kommissionen är lika maktfullt som lagstiftning”* (Ibid., s. 102).

Alexiadous operationalisering och analytiska ramverk är något denna studien tagit avstamp i. Framförallt strukturen av att först kartlägga huvudbegrepp i EU:s policys, för att sedan jämföra med medlemsländers nationella policys (Ibid., s. 111).

## 5 Metod

Vi ämnar besvara uppsatsens frågeställning genom kvantitativ innehållsanalys, baserad på policydokument. Metoden används som ett sätt att kvantifiera idéer, i detta fallet för att undersöka *“hur något värderas eller framställs.”* (Bergström & Boréus, 2012, s. 53). I detta fall hur utbildning värderas eller framställs. Andra benämningar som används för innehållsanalys är kvantitativ och/eller kvalitativ textanalys. För att operationalisera undersökningen av Europa 2020:s inflytande måste vi konkretisera vilken implementeringsnivå som är relevant för studien. Det är spridningen av Europa 2020 inom kommunal styrning men också inom de institutionella nivåerna av utbildningssystemet så som Skolverket, som är intressant. Kommunernas olika införande och respons till reformen operationaliseras till hur pass framträdande Europa 2020:s huvuddrag är i kommuners utbildningspolicys. Därmed kartlägger undersökningen en slags diskursiv påverkan från EU på kommunnivå. När utbildningsområdet är så pass autonomt och decentraliserat från staten är det intressant att se om EU:s vertikala påverkan når ända ned till lokalpolitiken.

Analysen börjar med att kvantitativt undersöka frekvensen av olika begrepp och ord som nämns i samband med utbildning i Europa 2020 respektive Sveriges nationella läroplan. Detta för att kartlägga *“Vilka är huvuddragen i Europa 2020:s utbildningspolitik?”* samt *“Vilka är huvuddragen i Sveriges nationellt författade utbildningspolitik?”* Utifrån vårt resultat skapar vi ett kodschema baserat på Europa 2020 samt ett kodschema baserat på den nationella läroplanen. Samtliga kodningsenheter från varje kodschema testas sedan på kommunernas respektive måldokument för att avgöra hur de positionerar sig gentemot EU:s policydokument alternativt den nationella läroplanen. För att avgöra om det finns underliggande strukturer och mönster i hur kommunerna väljer att formulera sin utbildningspolitik, utförs en faktoranalys på de kartlagda kommundokument. (Ibid., s. 58) Därefter diskuteras det kvantitativa resultatet utifrån teorin om europeisation samt i det större, styrmedlet New Public Management.

### 5.1 Datainsamling

Policydokumentet Europa 2020 innefattar följande fokusområden; sysselsättning, forskning och innovation, klimatförändringar och energi, utbildning samt att bekämpa fattigdom (Europeiska Kommissionen, 2010, s. 5). Sverige antog Europa

2020 som en nationell reform efter dess författande år 2010. Undersökningens fokuserar på delen i reformprogrammet som behandlar skola och utbildning där vissa av målsättningarna fortsätter från Lissabonfördraget.

Sveriges nationella läroplan är en förordning som tas fram av Skolverket, den statliga myndighet som *“(...) styr, stödjer, följer upp och utvärderar kommuners och skolors arbete med syftet att förbättra kvaliteten och resultaten i verksamheterna.”* (Skolverket, 2017). Den behandlar mål och strävansmål för eleven och utbildningen som helhet. I läroplanen som nationellt styrdokument finns en ideologisk sektion: värdegrund och kunskapsmål. Denna del är inte juridiskt styrd, som till exempel kursplanerna, vilket innebär att det sällan finns konkreta sanktioner då skolan inte skulle uppfylla alla utsatta mål. Dock utfärdar staten utvärderingsrapporter, vilka utvärderar huruvida skolor sköter sig mer eller mindre bra. Då skolan idag är en konkurrensutsatt marknad - fritt skolval gör att elever kan söka sig till de skolor som anses attraktiva på marknaden - är det likväl viktigt att uppfylla målen och kriterierna för att få en bra utvärdering (Jarl et. al, 2012, s. 30). Läroplanens ideologiska sektion används i studien som underlag för att identifiera huvuddragen i Sveriges nationella utbildningspolitik. Versionen använd i denna studien är den reviderade upplagan från 2016 (grundskolan) samt från 2011 (gymnasiet).

I datainsamlingen av kommuners måldokument utgick undersökningen från dokument som är offentliga och tillgängliga. De ska även vara författade och införda efter år 2010, i och med Sveriges antagande av Europa 2020 samma år. I första hand eftersöks explicita måldokument för skola och utbildning såsom: utbildningsnämnders verksamhetsplaner alternativt nämndplaner, utbildningspolitiska planer och övergripande måldokument för utbildning. Då det inte finns ett specifikt måldokument kring utbildning, används text om utbildning som del av ett övergripande kommundokument: till exempel kommunens vision, måldokument eller övergripande strategi. Detta då kommuners målbild och ambition om hur utbildningen ska se ut, är mer intressant för studien än faktiskt resultatrapportering. Resultatrapporteringar eller text om faktiska resultat eftersöks inte.

## 5.2 Val av kodningsenheter

Kodningen och analysen fokuserar inte på förekomsten av ordet “utbildning” (reds. “education”), utan vilka begrepp som används i samband med ordet. Analysen utgår ifrån ord och begrepp associerade med ordet utbildning. Detta för att skapa en övergripande målbild över huvuddragen av utbildning i respektive dokument.

I praktiken innebär det först en kartläggning över förekomsten av ordet “utbildning” (reds. “education”). De ord som förekommer i samma stycke som “utbildning” tas ut, och räknas för att sedan rankas i ordning efter främst förekommande. Detta skapar en uppfattning om eventuella idémönster, samt vilka begrepp som tar mest plats i styrdokumentet. De fyra mest förekommande orden i samband med “utbildning” valdes ut för Europa 2020 respektive den nationella läroplanen för grundskola och gymnasieskola. Vissa kodningsenheter lades samman då de åsyftar samma mening, till exempel arbetsmarknad/arbetsskapande/anställning.

Vid kodningen av läroplanen för gymnasiet valde vi att inte ta med de olika kursplanerna för respektive ämne, vilka är juridiskt bindande, utan hålla oss till de övergripande målen som enbart är ideologiskt styrande för utbildningen. Detta för att få med den ideologiskt styrande delen av läroplanen och i så stor utsträckning som möjligt utesluta juridiskt styrande, då detta inte är av intresse för studien.



## 6 Statistiskt resultat

### 6.1 Kodschema

De associerade kodningsenheterna rangordnas från högst till lägst frekvens, för att avgöra vilka begrepp som främst förknippas med utbildning enligt policydokumentet och förordningen. Resultatet presenteras i tabellerna 1 och 2 nedan.

ASSOCIERADE ORD TILL "UTBILDNING"	FREKVENS
<b>ekonomi* (ekonomisk tillväxt)</b>	14
<b>arbets*/anställning*</b> <b>(arbetsmarknad/arbetsskapande/anställningsbar)</b>	10
<b>innovati* (innovation/innovativ)</b>	9
<b>kvalitet</b>	6
prestation	4
entreprenör* (entreprenör/entreprenörskap)	3
effektiv* (effektivitet/effektiv)	3
samarbete	3
kunskap	2
kompetens	1
hållbarhet	1
integration	1
utveckling	1

**Tabell 1.** Kodschema Europa 2020<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Översättning - se Appendix 1

ASSOCIERADE ORD TILL "UTBILDNING"	FREKVENS
<b>kunskap* (kunskap/kunskaper)</b>	17
<b>utveckl* (utveckling/utvecklande)</b>	12
<b>yrke* (yrke/yrkesliv/yrkesval)</b>	10
<b>likvärdig* (likvärdig/likvärdighet)</b>	8
arbet* (arbetsmarknad/arbete)	6
kvalitet	4
kunskapskrav	3
värdegrund	3
progression	3
inflytande	2
demokrati	2
möjlighet	1
erfarenhet	1
innovation	1

**Tabell 2.** Kodschema Sveriges nationella läroplan

När man ser till de fyra främst använda begreppen för Europa 2020 och läroplanen, skiljer de sig åt. Vissa begrepp förekommer i båda: "kvalitet", "utveckling", "arbetsmarknad", "kunskap" och "innovation". Men de har olika frekvens och därmed får de olika rankningar i våra kodscheman. Detta ger oss möjlighet att sammanställa två olika huvuddrag: en för Europa 2020 och en för den nationella läroplanen. Att resultatet ger så skilda målbilder av utbildning följer naturligt av att de två dokumenten har olika syften: Europa 2020 är ett reformprogram som föreslår lösningar på det specifika problemet om dålig tillväxt - därmed följer naturligt ett fokus på till exempel ekonomisk tillväxt. Läroplanen är ett dokument som reglerar hur Sveriges utbildningen ska vara - därmed är ord som "kunskapskrav" framträdande. Detta innebär dock ingen vidare problematik för undersökningen då frågan är på vilket sätt de båda dokumentens fokus sippas ned i kommunernas utbildningsdokument, eller inte. Då vi dessutom valt att fokusera på läroplanens värdegrund och kunskapsmål, och valt bort specifika kursplaner, har båda dokumenten samma karaktär av att vara ideologiskt styrande.

## 6.2 Kommundokument

I datainsamlingen fanns det problem med att mindre kommuner ofta hade enskilt utformade måldokument för varje skola. Dessa har inte tagits med i analysen. Vidare har budgetar och översiktsplaner inkluderats i analysen, i fallet om att kommunen inte har mer fokuserade måldokument. Översiktsplaner och renodlade budgetar som är inkluderade har innehållit delar som i text berör området skola och utbildning. Då en budget eller översiktsplan enbart innehållit utgiftsposter rörande utbildning har den inte inkluderats. Samtliga dokument som är inkluderade i materialet är författade samt gällande efter 2010. Av 290 kommuner uppgick bortfallet till sju kommuner där inget underlag på utbildning hittades. Bortfallet består av: Dorotea kommun, Gnosjö kommun, Hedemora kommun, Mullsjö kommun, Sala kommun, Surahammars kommun, Svalövs kommun.

Kommundokument som inkluderats är av olika typer som kategoriserats enligt; (1) Dokument för utbildning och skola samt (2) Dokument för kommunen i helhet, där skola och utbildning ingår som del av dokumentet. Av de totalt 283 kommundokument var 127 måldokument specifikt utformade för skola och utbildning. 156 stycken var måldokument för kommunen i helhet.

### 6.2.1 Dokument om utbildning och skola

Kommuners måldokument för skola och utbildning  
Utbildningsnämnders måldokument  
Utbildningsnämndens nämndplan/verksamhetsplan  
Utbildningspolitisk plan för utbildning

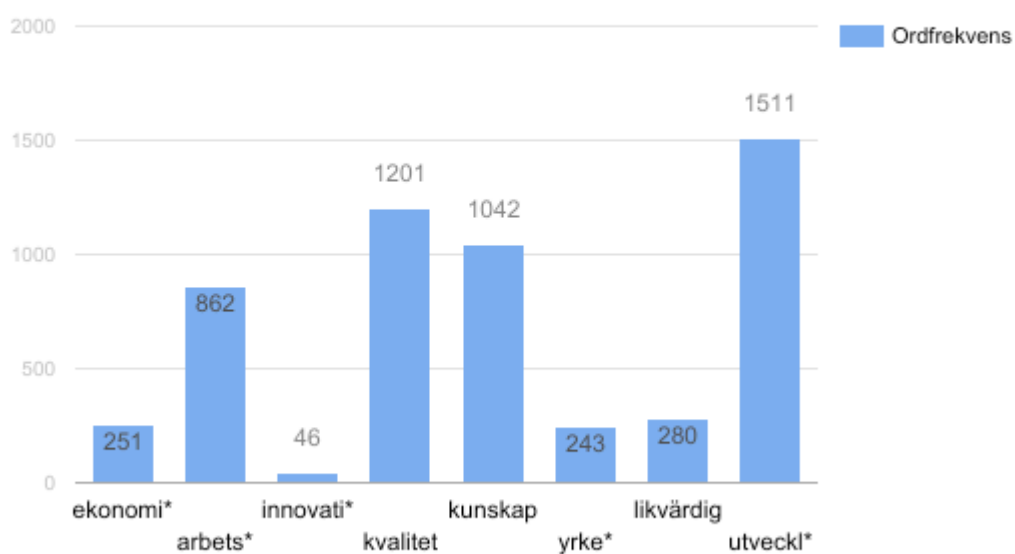
### 6.2.2 Dokument om kommun

Mål och visionsdokument för kommunen i helhet  
Verksamhetsplan  
Långsiktig strategi  
Budget  
Översiktsplan

Dessa dokument har manuellt kodats enligt de två ovanstående kodscheman (se tabell 1 och 2). Därmed har frekvensen av följande ord kartlagts för varje kommundokument; “ekonomi\* (ekonomisk tillväxt)”, “arbets\*/anställning\* (arbetsmarknad/arbetskaper/anställningsbar)”, “innovati\* (innovation/innovativ)”, “kvalitet”, “kunskap\* (kunskaper)”, “utveckl\* (utveckling/utvecklande/utvecklas)”, “yrke\* (yrkesliv/yrkesval)” samt “likvärdig\* (likvärdighet)”.

## 7 Statistisk analys

### 7.1 Beskrivande statistik



**Figur 1.** Antal gånger ordet förekommit i de kommunstiftade dokumenten

De ord som används mest är “utveckl\* (utveckling/utvecklande)” samt “kvalitet”. De ord som används minst är “innovati\* (innovation/innovativ)”, samt “yrke\* (yrkesliv/yrkesval)”. Vid första anblick används orden från den nationella läroplanen mer frekvent än de från Europa 2020. I tabell 3 presenteras svarsmedelvärdet för samtliga ord.

Descriptive Statistics							
	N	Sum	Mean	Skewness		Kurtosis	
	Statistic	Statistic	Statistic	Statistic	Std. Error	Statistic	Std. Error
ekonomi* (ekonomisk tillväxt)	110	251	2,28	2,715	,230	8,788	,457
arbets*/anställning* (arbetsmarknad/arbetssskapande/anställning)	182	862	4,74	3,535	,180	20,402	,358
innovati* (innovation/innovativ)	32	46	1,44	2,822	,414	9,947	,809
kvalitet	187	1201	6,42	3,059	,178	11,676	,354
kunskap	199	1042	5,24	4,310	,172	21,341	,343
yrke (yrke/yrkesliv/yrkesval)	104	243	2,34	4,120	,237	21,778	,469
likvärdig	100	280	2,80	4,252	,241	23,788	,478
utveckl* (utveckling/utvecklande)	201	1511	7,52	2,981	,172	10,511	,341
Valid N (listwise)	3						

**Tabell 3.** Medelvärde för begreppen

Medelvärdet bekräftar mönstret i dess totala frekvens samt ger en bild av hur mycket begreppet betonas i de dokument de nämnts i. Huruvida dessa medelvärden är signifikant skilda från varandra framgår dock inte av tabellen. För att besvara den frågan krävs ytterligare statistisk analys.

## 7.2 Faktoranalys

Att analysera ordfrekvenser genom till exempel en jämförelse av ordens medelvärde säger något om vilka ord som är mest vanligt förekommande och inte. Detta tillvägagångssätt tar dock inte upp all tillgänglig information i materialet. Varje kommuns enskilda svarsmönster skapar nämligen en bild av hur deras målbild av utbildning ser ut. Därmed eftersöks en potentiell underliggande struktur i kommunernas beskrivning av utbildning. Till exempel kan flera av orden vara starkt korrelerade med varandra. En kommun som använt ordet

“kunskap\* (kunskaper)” har möjligtvis också använt ordet “utveckl\* (utveckling/utvecklande)”.

Faktoranalys är en bra metod då den väger ihop informationen i orden, till färre antal komponenter. En faktor är en variabel som inte går att mäta. Det är till exempel svårt att mäta *livskvalitet*. För att skapa ett mått på den icke mätbara variabeln, mäts istället många variabler som tillsammans kan tänkas utgöra ett mått på livskvalitet. Till exempel kan en faktoranalys ta ut en faktor gjord av variabler som tillsammans mäter “*Familj och vänner*” på olika sätt. Eller en faktor vid namn “*Arbete och pengar*” som utgörs av variabler som på olika sätt mäter huruvida arbete och pengar spelar roll för livskvaliteten. I den här undersökningen läggs på samma sätt de vanligt förekommande orden (=variabler) ihop till potentiella idémönster (=faktorer) i kommuners målbild av utbildning. Variablerna vägs ihop till en faktor genom korrelationsanalys. Faktoranalysen sker i fyra steg. Först (1) utvärderas vilka variabler som passar för faktoranalys, (2) sedan avgörs hur många faktorer som är relevanta att ta med samt (3) hur väl variationen i användningen av orden fångats upp av faktorerna. Slutligen (4) analyseras faktorerna utifrån vad varje faktor förklarar (Sundell, 2009).

Det faller sig naturligt att flera av orden är starkt korrelerade med varandra. En kommun som använt ordet “yrke\* (yrkesliv/yrkesval)” har möjligtvis också använt ordet “arbets\*/anställning\* (arbetsmarknad/arbetsskapande/anställningsbar)”. I Appendix 2 presenteras korrelationen mellan alla åtta ordval. För att kunna använda faktoranalys på ett material är det viktigt att större delen av materialet korrelerar i sin helhet (Pallant, 2013, sid. 199). Enligt Tabachnick och Fidells rekommendation utesluts variabler som inte är starkare korrelerade med någon annan variabel än 0.3 (Pallant, 2013, s. 190). Om de uteslutna variablerna ska användas i analysen, bör de användas som egna fristående variabler. I och med detta kriterium används alla variabler förutom “yrke\* (yrkesliv/yrkesval)” i faktoranalysen. Orden analyseras först med principalkomponentanalys och Oblimin rotation. Detta innebär att faktorerna tillåts vara beroende av varandra. Korrelationsmatrisen i tabell 4 visar dock på låg korrelation mellan de två faktorerna. Detta innebär att Varimax rotation kan användas, vilket gör att Faktor 1 och Faktor 2 per definition blir oberoende.

Component	1	2
1	1,000	-,111
2	-,111	1,000

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
Rotation Method: Oblimin with Kaiser Normalization.

**Tabell 4.** Korrelationsmatris för faktorerna

## 7.2.1 Egenvärde

Två faktorer tas ut istället för sju enskilda variabler (ord) i och med att variabeln "yrke\* (yrkesliv/yrkesval)" är borttagen. För dessa faktorer beräknar faktoranalysen mätvärden, även kallat faktorladdningar. Innan man analyserar laddningarna, ska det först avgöras hur många faktorer som är relevanta att analysera. Det gör man genom att se till faktorns egenvärde. Egenvärdet beskriver hur väl variationen i materialet fångas upp av faktorn. Egenvärdet är alltså summan av de kvadrerade laddningarna varje variabel har på faktorn. Om en faktor har ett egenvärde som är under 1 innebär det att faktorn inte beskriver mer information än vad en ensam variabel skulle gjort. I tabell 5 framgår det att endast Faktor 1 och 2 har egenvärden som är större än 1. Därför tillför de två faktorerna mer i analysen, än vad de skulle gjort som ensamma variabler och därmed är det dessa faktorer som analyseras.

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared			Rotation Sums of Squared		
	Loadings			Loadings			Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	4,700	67,141	67,141	4,700	67,141	67,141	4,623	66,040	66,040
2	1,796	25,651	92,792	1,796	25,651	92,792	1,873	26,752	92,792
3	,369	5,276	98,068						
4	,135	1,932	100,000						
5	2,481E-16	3,544E-15	100,000						
6	-								
	2,535E-17	-3,621E-16	100,000						
7	-								
	3,849E-16	-5,498E-15	100,000						

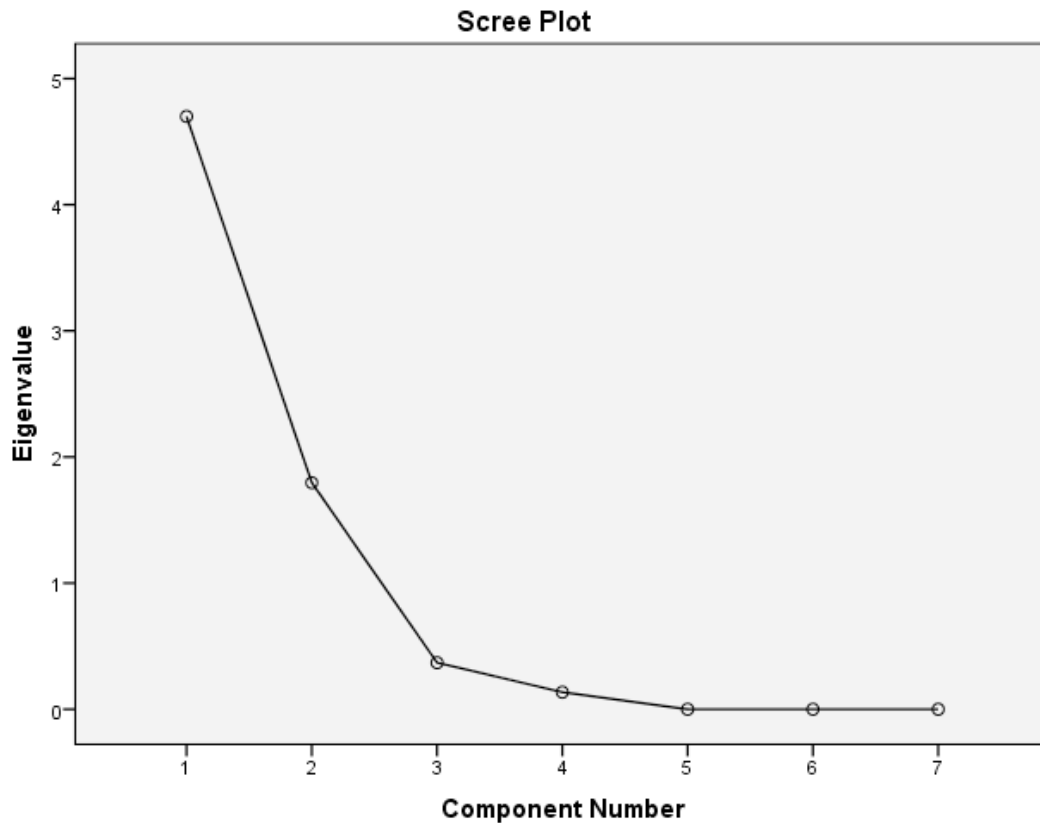
Extraction Method: Principal Component Analysis.

**Tabell 5.** Förklarad total varians

## 7.2.2 Kumulativ total variation

För mycket information får inte gå förlorad då faktoranalysen för samman variabler till färre antal faktorer. Därför bör den kumulativa variationen uppgå till 75% (Gorsuch, 1983, s.79). Detta kriterium möts om vi väljer att inkludera Faktor 1 och 2, då Faktor 1 enbart förklarar 67% av variationen medan de tillsammans förklarar ungefär 93% av variationen. Man kan grafiskt illustrera valet av antal

faktorer med hjälp av en “scree plot”. Grafen plottar egenvärdena och visar hur många faktorer som ska inkluderas genom den punkt där kurvan börjar ändra riktning mot en horisontell riktning (Pallant, 2013, s. 191). Enligt figur 1 är det tydligt att två faktorer behövs för en tillräcklig förklaringsgrad av den totala variationen.



**Figur 1.** Scree plot

Sju enskilda variabler har sammantaget bildat två faktorer. För dessa faktorer beräknar faktoranalysen faktorladdningar. Tabell 5 visar faktorladdningarna, som visar hur mycket olika variabler laddar på de olika faktorerna. Ju högre laddning, desto mer förklaras variabeln av den bakomliggande faktorn. I tabellen har laddningar under 0,4 uteslutits då lägre laddning inte är av intresse för analysen.



**Rotated Component Matrix<sup>a</sup>**

	Component	
	1	2
ekonomi* (ekonomisk tillväxt)		,896
arbets*/anställning* (arbetsmarknad/arbetskapa nde/anställningsbar)	,959	
innovati* (innovation/innovativ)		,913
kvalitet	,955	
kunskap*(kunskaper)	,995	
likvärdig*(likvärdighet)	,987	
utveckl* (utveckling/utvecklande)	,906	-,416

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
 Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.  
 a. Rotation converged in 3 iterations.

**Tabell 6.** Komponentmatris

Generellt sett ger faktoranalysen ett tydligt resultat då det generellt är höga faktorladdningar, samt att variablerna inte laddar på samma faktorer. Endast variabeln “utveckl\* (utveckling/utvecklande)” laddar på båda faktorerna, men har en negativ laddning på Faktor 2. Den negativa laddningen innebär att variabeln ställs i motsats till de variabler som laddar positivt på Faktor 2. Därmed får variabeln olika betydelser i de två faktorerna den laddar på, vilket gör det lätt att urskilja vad faktorerna innebär.

De två faktorerna fungerar som två olika mönster för hur kommunerna formulerar vad utbildning är eller bör vara. Faktor 1 är sammanvägd av samtliga av läroplanens ord (“kunskap\* (kunskaper)”, “likvärdig\* (likvärdighet)” och “utveckl\* (utveckling/utvecklande)”) samt Europa 2020:s ord “arbets\*/anställning\* (arbetsmarknad/arbetskapa nde/anställningsbar)” och “kvalitet”. Detta innebär att kommuner som använt läroplanens ord för att beskriva huvuddragen/målbilden i sin utbildning, även använt “arbets\*/anställning\* (arbetsmarknad/arbetskapa nde/anställningsbar)” och “kvalitet”.

Faktor 2 är sammanvägd av “ekonomi\* (ekonomisk tillväxt)” och “innovati\* (innovation/innovativ)”. Orden är två av de fyra mest vanligt förekommande orden i Europa 2020-dokumentet. Resultatet innebär alltså att en stor del av de kommuner som tycker “ekonomi\* (ekonomisk tillväxt)” är viktigt även tycker “innovati\* (innovation/innovativ)”. Läroplanens ord “utveckl\*(utveckling/utvecklande)” har dock en negativ laddning mot faktorn, vilket indikerar att det skulle finnas ett motsatssamband mellan den variabeln och

de två variablerna med positiv laddning: om ett kommundokument beskriver sin utbildning med orden “ekonomi\* (ekonomisk tillväxt)” samt “innovati\* (innovation/innovativ)” kommer den alltså inte beskriva den som ”utveckl\* (utveckling/utvecklande)”. Tvärtom gäller om kommuner beskriver sin utbildning som ”utveckl\* (utveckling/utvecklande)”, kommer det inte förekomma idéer om “ekonomi\* (ekonomisk tillväxt)” samt “innovati\* (innovation/innovativ)”. Sammanfattningsvis, är faktorerna alltså underliggande strukturer i hur kommunerna formulerar utbildningens huvuddrag samt mål.

## 8 Analys

### 8.1 Kvalitet som inträdesbiljett

Enligt Alexiadous (2007) forskning om europeanisation inom utbildning fungerar begreppet "kvalitet" som EU:s tillträde till inflytande över medlemsländernas utbildningssektorer (Alexidaou, 2007, s. 106-107). I kodningen av 283 kommunala styrdokument används begreppet "kvalitet" 1201 gånger. Det är flest gånger efter läroplanens ord "utveckl\*" (utveckling/utvecklande)", vilket används 1511 gånger. Utöver att begreppen används i hög utsträckning av samtliga kommuner, visar även faktoranalysen hur "kvalitet" används tillsammans med samtliga av läroplanens ord. På så sätt anses det som ett vedertaget begrepp i hur utbildningen utformas. En longitudinell studie hade kunnat visa när "kvalitet" blev ett viktigt begrepp inom utbildning och huruvida det skett i samband med Europa 2020, eller andra policys utformade av EU. Resultatet av vår studie konstaterar dock att kommunerna tycker "kvalitet" är viktigt inom utbildning, tillsammans med de nationella huvuddragen från läroplanen. Precis som att "kvalitet" var ett framträdande i Europa 2020:s huvuddrag, betonar NPM med samma begrepp hur man ska "*förbättra kvalitet och effektivitet*" inom den offentliga sektorn (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 9).

### 8.2 Fokus på arbetsmarknad

Faktor 1 beskriver hur samtliga av läroplanens ord används av kommunerna i utbildningsdokumenten. Detta tyder på att den nationella läroplanen har en stark förankring bland kommunerna. Vi har använt oss av den del av läroplanen som inte är juridiskt styrande, utan ideologiskt styrande, men då läroplanen är en förordning ska samtliga verksamheter som omfattas av den följa det som står i den (Skolverket, 2017). Detta ger en naturlig förklaring till varför huvuddragen i läroplanen tydligt återfinns i kommuners utbildningsmål.

Tillsammans med läroplanens ord om "kunskap\*" (kunskaper)", "utveckl\*" (utveckling/utvecklande)" och "likvärdig\*" (likvärdighet)", tycker även kommunerna att *arbets*skapande är viktigt. Ordet är starkt anknytet till Europa

2020:s tanke om hur utbildningen bör reformeras; utbildningen ska anpassas efter arbetsmarknaden på så sätt att ungdomar ska få anställning efter utbildningen. Europa 2020 är ett reformprogram för att minska dålig ekonomisk tillväxt och därmed föreslår det reformer för utbildningen i syfte om att öka den ekonomiska tillväxten. Formuleringen kring hur problemet med dålig tillväxt ska lösas är dock inte oproblematiske då den till viss del gör anspråk på hur utbildning bör se ut. Likt Bacchi (2010) talar om icke-beslutfattande makt, blir problemformuleringen samt lösningen diskursivt vedertagen. Även Radaelli (2004) menar på att EU genom policys diskursivt övertygar medlemsstater om vad problemet är, och hur det bör lösas. Alexiadou (2007) vittnar specifikt om detta skifte av värderingar inom medlemsländers utbildning, mot ett tänk om ökade anställningsmöjligheter på arbetsmarknaden (Alexiadou, 2007, s. 104). Arbetsmarknadsfokuset går även att koppla till NPM, där offentlig sektor ska hämta inspiration från näringslivet och fokusera på mål och resultat. Ett managerialistiskt sätt att organisera offentliga verksamheter gör det mer företagslikt och resurseffektivt.

### 8.3 Motsägande huvuddrag

Faktor 2 visar att vissa kommuner tycker “innovati\* (innovation/innovativ)” och “ekonomi\* (ekonomisk tillväxt)” är viktigt inom utbildning. Båda begreppen finns i Europa 2020:s huvuddrag. Då dessa två begrepp korrelerar starkt med varandra möjliggör det diskussion kring betydelse av NPM. I Europa 2020 utgör dessa begrepp huvudretoriken i lösningen på negativ ekonomisk tillväxt. I NPM utgör begreppen liknande den huvudsakliga tanken om managerialism där innovation och kreativitet sporrar som utvecklande för offentliga verksamheters personal (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 10).

Vidare, har Faktor 2 negativ laddning på “utveckl\* (utveckling/utvecklande)”. Begreppet kommer från läroplanens huvuddrag och är ordet som totalt sett hade högst frekvens av alla ord. Dess negativa laddning i faktorn indikerar att det står i motsats till begreppen “innovati\* (innovation/innovativ)” och “ekonomi\* (ekonomisk tillväxt)”. Kommuner som tycker att utveckling är viktigt inom utbildning har inte tyckt att innovation och ekonomisk tillväxt är viktigt. Tvärtom gäller även att kommuner som betonar ekonomisk tillväxt och innovation i sina utbildningsdokument inte använder ordet utveckling i beskrivningen av utbildningen. Tidigare har undersökningen konstaterat att huvuddragen i nationella läroplanen och Europa 2020 kring hur utbildningen ska utformas, ser olika ut. Med Faktor 2 bekräftas även att de olika målbilderna till viss del är motsägande. Motsägelsen sipprar ned i kommunernas utbildningsdokument och skapar en skiljelinje; utbildning ska antingen vara utvecklande eller entreprenöriellt lagd.

## 8.4 Kommuners mottaglighet

De två faktorerna visar på två olika mönster i hur kommuner beskriver utbildning. Varför positionerar sig vissa kommuner mer mot Europa 2020:s huvuddrag om innovation och tillväxt (Faktor 2)? Alexiadou (2007) beskriver olika faktorer som gör medlemsländer mer eller mindre mottagliga för EU:s reformer. Om landet till exempel lider av dålig tillväxt, blir det desto mer benäget att anta utbildningsreformer vars övergripande syfte är att öka den ekonomiska tillväxten. Landet kommer då fokusera nödvändiga resurser (både ekonomiska och diskursiva) för att implementera reformerna (Alexiadou, 2007, s. 110). Liknande kan man resonera kring att faktorer som kommuners tillväxt eller politiskt styre spelar roll i frågan om mottaglighet. Retoriken i Europa 2020 tilltalar vissa mer än andra, vilket leder till olika nivåer av implementering på kommunnivå. Detta trots att reformprogrammet antagits på nationell nivå. Därmed hade det varit intressant att undersöka Faktor 2 gentemot bakgrundsvariabler som till exempel inkomstnivå i kommunen, eller politiskt styre. Förslagsvis kan man med hjälp av t-test och ensidig variansanalys avgöra potentiella samband.

## 8.5 Kunskapsgap och bristfällig kommunikation

Studien bekräftar en potentiell makt EU har inom utbildningsområdet, genom dess policys som gradvis sipprar ned i den nationella politiken. Samtidigt är det staten som har det yttersta ansvaret för skola och utbildningen i form av kvalitetssäkring och kontroller. Studien visar även kommunens makt som den implementerande makten inom utbildningsområdet, då vissa kommuner i högre grad använder sig av Europa 2020:s huvuddrag, trots att reformen är antagen på nationell nivå. Så vem är det som egentligen styr? En komplex makt- och styrningsstruktur som denna, ställer krav på transparens och information för att medborgare ska ha möjlighet till inflytande och ansvarsutkrävande.

Dagen efter att Storbritannien röstat ja till utträde ur EU, var den mest googlade frågan av britterna: *“Vad betyder det att lämna EU?”* (Dagens Nyheter, 2016). Liksom den bristfälliga kommunikationen på internationell nivå kring EU:s beslut belyser vår studie en brist på information kring Europa 2020. I en undersökning av SKL (2013) vid implementeringen av reformen fastslogs det att 8 av 13 regioner svarar Nej på frågan om det finns en explicit kommunikationsplan för att lyfta Europa 2020-strategin (SKL, 2013, s. 15). I vår kodning hade Europa 2020 som reform en framträdande roll i tre av de 283 använda kommunkommunikationsdokumenten. Därmed har vi med vår uppsats velat belysa bristen på information och kunskap

kring EU och dess makt. Vi har strävat efter att bidra med ytterligare kunskap genom att kvantifiera EU:s inflytande på kommunal nivå.

Sammanfattningsvis, visar studiens resultat på att Europa 2020 i *hög grad* genomsyrar svensk utbildningspolitik. Detta indikerar en vertikal inflytandeprocess som belyser den icke-beslutsfattande makten samt hur policystyrning fungerar. Detta kan i sin tur refereras till Lukes (2008); det som tas upp på dagordningen blir ett problem som ska lösas - den negativa ekonomiska tillväxten ska lösas med reformerad utbildning mot ett arbetsmarknadsfokus. Vi kan också anta att EU som myndighet har så pass vedertaget maktmandat att det som sägs accepteras. Detta styrks av Brommesson (2010) och den "europeiska lojaliteten" som formas av europeanisation där det skapas en acceptans kring gemensamma europeiska värden (Brommesson, 2010, s. 228). Europa 2020 genomsyrar svensk utbildningspolitik i *hög grad*. I frågan om det är Europa 2020 som *formar* kommunens utbildningspolitik, sätts den in i en kontext om andra påverkansfaktorer och svaret blir långt mer komplext.

## 9 Validitet

Att räkna ord och begrepp ger en generell överblick över stora mängder data. Dock finns det risk att information försvinner, och att “(...) *texter inte tillåts ‘tala’ (...)*” (Bergström & Boréus, 2012, s. 80). All kodning har gjorts manuellt. Detta har fördelen av att den som kodar kan sälla bort ord som bara komplex datoriserad kodning hade gjort, till exempel “*styrkedja*” i sökandet för “yrke\* (yrkesliv/yrkesval)” och “*livskvalitet*” i sökandet för “kvalitet”. Vidare kan manuell kodning ofta urskilja om ett begrepp eller ord används på ett positivt eller negativt sätt. Till exempel har ordet ekonomi påvisats i kommunernas styrdokument både i positiv bemärkning: *ekonomisk tillväxt* och i negativ bemärkning: *otillräckliga ekonomiska resurser*. Med datoriserad kodning tas inte detta i beaktning, vilket gör att resultatets validitet kan ifrågasättas (Ibid., s. 82). “(...) *datorprogram kan inte göra de intuitiva avvägningar som vi människor gör när vi bedömer hur ett visst yttrande ska förstås utifrån sammanhanget.*” (Ibid., s. 82). Nackdelen med manuell kodning är den mänskliga faktorn. Många dokument på kort innebär en risk för felräkningar, vilket kan korrigeras med dubbelkodning om tid finns (Ibid., s. 56).

Det finns en risk att detaljerad och nyanserad information inte tas upp av den kvantitativa innehållsanalysen. Till exempel kan metoden missa information som syftar till samma idé. Ett exempel är “*sysselsättning*” istället för “*arbets\*/anställning\** (arbetsmarknad/arbetsskapande/anställningsbar)” eller “*yrke\** (yrkesliv/yrkesval)”. Vidare har även “*entreprenör*” använts för att beskriva en tanke om “*innova\** (innovation/innovativ)”. Vissa målbilder tas alltså inte upp av vår metod i och med avgränsningen till de åtta begrepp vi kodat. Ett exempel är följande formulering från Haninge kommun:

*“Haninges elever ska ha goda möjligheter till fortsatt karriär i livet oavsett om de väljer fortsatta studier eller arbete. Entreprenörskap och kreativitet ser vi som ett viktigt inslag i alla verksamheter - från förskolan till vuxenutbildningen.”* (Haninge Kommun, s. 6).

Meningen beskriver tanken om “*innovation*” genom ord som “*kreativitet*” och “*entreprenörskap*”, trots att det inte kodades som en del av kommunens målbild. Därmed missar metoden vissa uttryck för liknande idéer. Den formulerar inte heller detaljerade och uttömmande huvuddrag av Europa 2020 vilket hade kunnat möjliggöras av en mer omfattande kodning. “*Entreprenörskap*” är Europa 2020:s sjätte vanligaste ord i samband med utbildning, men kodades inte in i

kommundokumenten som del av Europa 2020:s huvuddrag. En ingående kvalitativ analys som metod hade kunnat fånga upp den slags informationen.

Vi valde även en kvantitativ metod för att ta ut huvuddragen i Europa 2020 samt läroplanen. Fyra begrepp som främst använts i samband med “utbildning” sammanvägs till att representera huvuddragen ur Europa 2020 respektive läroplanen. Kriteriet har varit att begreppet måste stå i samma stycke som ordet “utbildning”. Denna metod valdes för att dels bibehålla ett kvantitativt förhållningssätt samt att i så hög grad som möjligt göra en objektiv tolkning av vilka huvuddragen är. Detta ställer krav på transparens kring hur vi valt att koda samt en redogörelse för på vilket sätt detta kan vara begränsande.

Hur pass väl svarar vår metod på forskningsfrågan? Hur mycket av resultatet kan vi egentligen tillskriva Europa 2020? I ett exempel om hur olika målsättningar från en liknande EU-stiftad policy Open Method of Coordination (OMC) implementeras i Storbritanniens nationella politik skriver Alexiadou:

*“...methodologically, it is difficult to discern what target has perhaps been UK driven and turned into an OMC benchmark, what may be the reverse, and what UK targets may be completely independent from those of Lisbon.”* (Alexiadou, 2007, s. 110)

I allmänna vindar av NPM-styrning och med den osynliga “makten över dagordningen” är det svårt att avgöra huruvida Faktor 2 (“innovati\* (innovation/innovativ)”) och “ekonomi\* (ekonomisk tillväxt)”) är ett direkt resultat av reformen Europa 2020. Begreppen kan ha funnits i den nationella retoriken kring utbildning och sedan förstärkts av antagande av reformen. Alternativt är de ett resultat av det tidigare Lissabonfördraget, som med olika regeringsstyre fått desto större genomslag. Metodologiskt är det svårt att avgöra.



## 10 Fortsatt forskning

En stor del av studien har fokuserat på datainsamling samt kodning av materialet. Detta kvantitativa tillvägagångssätt belyser såväl fördelar som nackdelar med metoden. Ett kvalitativt angreppssätt kan appliceras på materialet och frågeställningen för att få en djupare, mer detaljerad förståelse av de olika policydokumenten. Till exempel skulle en omfattande idéanalys eller diskursanalys ge mer liv åt kommundokumenten. En longitudinell diskursanalys skulle dessutom kunna avgöra när de EU influerade huvuddragen började genomsyra svensk utbildningspolitik. Olsen (2002) betonar också vikten av att begreppet europeanisation diskuteras och testas utifrån ett långsiktigt perspektiv för att bidra till mer kunskap kring begreppet och dess innebörd (Olsen, 2002, s. 923). Faktorer som kommuners geografiska placering, storlek eller demografi ställs åt sidan i vår forskning, vilket också hade kunnat ge en tydligare bild av vilka slags kommuner som har vilken slags retorik kring utbildning. Vi välkomnar för användning av studiens data som underliggande stöd för vidare forskning.

# 11 Slutsats

Till följd av ett utbrett kunskapsgap kring EU:s makt och påverkan på nationalstaten ställde vi oss frågan *“Till vilken grad formar Europa 2020 svensk utbildningspolitik?”* EU har ingen lagstiftande makt inom medlemsländers utbildningsområde, utan enbart koordinerande och kompletterande inflytande (EU-upplysningen, 2016). Konceptet om europeanisation beskriver hur EU trots detta kan utöva en viss sorts bestämmande makt över områden där de inte har lagstiftande befogenheter. Vi applicerade europeanisation i ett verkligt perspektiv om reform- och policyprogrammet Europa 2020. I studien kvantifieras EU:s inflytande genom att undersöka hur pass framträdande huvuddragen av Europa 2020 är i Sveriges kommuners utbildningspolicys.

Genom faktoranalys togs två faktorer ut som underliggande strukturer för hur svenska kommuner beskriver utbildning. I båda faktorerna var Europa 2020:s huvuddrag framträdande. Den ena faktorn inkluderade samtliga av läroplanens huvuddrag, tillsammans med begreppen “kvalitet” och “arbets\*/anställning\* (arbetsmarknad/arbetsskapande/anställningsbar).” Detta indikerar att läroplanens bild av utbildning är väl förankrad inom Sveriges kommuner. Faktorn bekräftar också tidigare forskning som pekar på begreppet “kvalitet” som EU:s främsta ingång i områden där den inte har lagstiftande makt. Slutligen finns i första faktorn ett tydligt fokus på utbildning som “arbetskapande” i kommunerna.

Den andra faktorn vägde samman Europa 2020 begreppen “innovati\* (innovation/innovativ)” och “ekonomi\* (ekonomisk tillväxt)”. Tillsammans blir begreppen representativa för ett idémönster som relaterar till NPM som styrmedel. Att idémönstret är närvarande i hur kommuner beskriver sin utbildning visar på Europa 2020-policyns framträdande roll. Faktorn inkluderar även variabeln “utveckl\* (utveckling/utvecklande)”, som laddar negativt mot faktorn och som därmed ges ett motsatssamband till de två Europa 2020 begreppen. Detta förstärker skiljelinjen mellan de ideologiska styrdokumentens målbilder, vilket anades redan vid kartläggandet av de väldigt skilda huvuddragen i respektive dokument.

Resultatet indikerar även att kommuner beskriver utbildning olika samt implementerar Europa 2020-reformen till olika grad. Kommunernas implementerande makt bekräftas och väcker en större fråga om vem som egentligen styr över utbildningspolitiken. Då maktstrukturen är komplex och inbegriper icke-påtaglig makt som europeanisations diskursiva makt, ställs desto

större krav på information, möjlighet till inflytande samt ansvarsutkrävande för medborgarna. Som slutsats konstaterar denna studien därmed en bristfällig kommunikation kring EU och dess beslut i stort. I denna studiens fokus; även på kommunal nivå kring styrande policydokument som Europa 2020.

Till vilken grad resultatet direkt följer av införandet av Europa 2020-policyn, eller dess föreställare Lissabonfördraget, eller av NPM som generell utveckling, diskuterades. NPM som rådande styrmedel skapar nämligen en diskursiv acceptans gentemot nyliberala värden. Europeanisation tar i sin tur hjälp av ledsagande policydokument för att skapa gemensamma mätbara utbildningsmål som ska leda till ökad ekonomisk tillväxt och minskad arbetslöshet. Metodologiskt är det därmed svårt att urskilja hur mycket av resultatet som specifikt tilldelas Europa 2020-policyn. Studien konstaterar dock att Europa 2020:s huvuddrag genomsyrar Sveriges kommuners utbildningspolicys i *hög grad*, trots den, i Sverige, väldigt decentraliserade utbildningspolitiken. I frågan om det är Europa 2020 som *formar* kommunens utbildningspolitik, sätts den in i en kontext om andra påverkansfaktorer och svaret blir mer komplext.

## 12 Källförteckning

Alexiadou, Nafsika (2007) *The Europeanisation on education policy: researching changing governance and 'new' modes of coordination* i *Research in Comparative and International Education*, 2007, Vol. 2, Nr. 2. Tillgänglig: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.2304/rcie.2007.2.2.102> Hämtdatum: [2017-04-17]

Bacchi, Carol (2010) *Foucault Policy and Rule: Challenging the problem-solving paradigm* Aalborg: Institut for Historie, Internationale Studier og Samfundsforhold, Aalborg Universitet. (FREIA's tekstserie; No. 74). DOI: 10.5278/freia.33190049 Tillgänglig: [https://vbn.aau.dk/files/33190050/FREIA\\_wp\\_74.pdf](https://vbn.aau.dk/files/33190050/FREIA_wp_74.pdf) Hämtdatum: [2017-04-17]

Bergström, Göran & Kristina Boréus (2012) *Innehållsanalys* i Bergström, Göran & Kristina Boréus (2012) *Textens mening och makt - metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, 3e uppl. Studentlitteratur AB: Lund

Brommesson, Douglas (2010) *Normative Europeanization: The case of Swedish foreign policy reorientation* i *Cooperation and conflict*, Sage Publications. Tillgänglig: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0010836710370246> Hämtdatum: [2017-05-05]

Dagens Nyheter, Hemsida [elektronisk] (2016) *Fem saker brittena googlade dagen efter Brexit*. Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/sverige/fem-saker-brittena-googlade-dagen-efter-brexite/> Hämtdatum: [2017-05-03]

Dagens Nyheter, Hemsida [elektronisk] (2016) *Vi vill ha ökad delaktighet och kunskap om EU arbetet* Tillgänglig: <http://www.dn.se/debatt/vi-vill-ha-okad-delaktighet-och-kunskap-om-eu-arbetet/> Hämtdatum: [2017-05-02]

EU-upplysningen, Hemsida, [elektronisk] 2016. *EU:s makt varierar mellan olika politikområden*. Tillgänglig: <http://www.eu-upplysningen.se/Om-EU/Om-EUs-lagar-och-beslutsfattande/EUs-makt-varierar-mellan-olika-politikomraden/> Hämtdatum: [2017-03-30]

Europeiska Kommissionen (2010) *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION: EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Tillgänglig:

<http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%2007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> Hämtdatum: [2017-05-01]

Gorsuch, R.L. (1983) *Factor analysis* (2nd ed.). Hillside, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

Haninge Kommun (2011) *Skolplan 2012-2015: Kunskap till 100 procent*. Tillgänglig: <http://haninge.se/globalassets/kommun-och-politik/kommunfakta/regler-och-styrande-dokument/forskola-och-skola/skolplan.pdf> Hämtdatum: [2017-04-29]

Jarl, Maria – Hanna Kjellgren, Ann Quennerstedt (2012) *Förändringar i skolans organisation och styrning* i Jarl, Maria & Jon Pierre (2012) *Skolan som politisk organisation*. 2a uppl. Gleerups Utbildning AB: Malmö

Lukes, Steven (2008) *Maktens ansikten*. Bokförlaget Daidalos AB: Göteborg

Nyberg, Linda (2015) *Politikens handlingsutrymme och konkurrensens lagar – Nyliberala föreställningar om stat och marknad i tre konkurrensregelverk i Statsvetenskaplig tidskrift*, 2015, Vol. 117, Nr. 4, s 505-530 Tillgänglig: <http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=620be726-c353-4a62-ae2c-6151308d7d80%40sessionmgr101&vid=2&hid=117>

Olsen, Johan P. (2002) *The many faces of Europeanization* i *Journal of common market studies* (2002) Vol. 40, Nr. 5, s. 921–52 Tillgänglig: <http://eu-wb.eu/wp-content/uploads/2016/12/olsen-2002.pdf> Hämtdatum: [2017-05-05]

Pallant, Julie (2013) *SPSS Survival Manual* (5th ed). Open University Press: Berkshire

Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2011) *Public Management Reform – a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-weberian state*. 3e uppl. Oxford University Press Inc: New York

Radaelli, Claudio (2004) *Europeanisation: Solution or problem?* I *European Integration Online Papers*, 2004, Vol. 8, Nr. 16 Tillgänglig: <http://www.eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf>

Skolverket (2016) *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011* (Reviderad 2016) Tillgänglig: [https://www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer/visa-enskild-publikation?\\_xurl=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2F](https://www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer/visa-enskild-publikation?_xurl=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2F)

skolbok%2Fwpubext%2Ftrycksak%2FBlob%2Fpdf2575.pdf%3Fk%3D2575  
Stockholm: Skolverket

Skolverket, Hemsida [elektronisk] (2017) *Om Skolverket*. Tillgänglig:  
<https://www.skolverket.se>

Skolverket (2011) *Läroplan, examensmål och gymnasiegemensamma ämnen för gymnasieskola 2011*. Tillgänglig: [https://www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer/visa-enskild-publikation?\\_xurl=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwpubext%2Ftrycksak%2FBlob%2Fpdf2705.pdf%3Fk%3D2705](https://www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer/visa-enskild-publikation?_xurl=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwpubext%2Ftrycksak%2FBlob%2Fpdf2705.pdf%3Fk%3D2705)  
Stockholm: Skolverket

Sundell, Anders, (2009) *Guide: Regressionsanalys*. spssakuten.se. Tillgänglig:  
<https://spssakuten.wordpress.com/2009/12/21/regressionsanalys-1/> Hämtdatum:  
[2017-05-10]

Sveriges Kommuner och Landsting (2010) *EU i lokalpolitiken – en undersökning av dagordningar från kommuner, landsting och regioner*. Ljungbergs Tryckeri: Klippan

Sveriges Kommuner och Landsting (2013) *Kartläggning av Europa 2020 strategins regionala förankring*. Tillgänglig:  
[https://skl.se/download/18.f5c3da514984c1cec646e58/1416484135912/SKL\\_kartl%C3%A4ggnig\\_av\\_europa\\_2020-strategins\\_regionala\\_f%C3%B6rankring.pdf](https://skl.se/download/18.f5c3da514984c1cec646e58/1416484135912/SKL_kartl%C3%A4ggnig_av_europa_2020-strategins_regionala_f%C3%B6rankring.pdf)  
Hämtdatum: [2017-05-10]

Sydsvenskan, Hemsida [elektronisk] (2016) *Dårskapen när det gäller Brexit ligger i beslutet om enkel majoritet*. Tillgänglig: <http://www.sydsvenskan.se/2016-06-27/darskapen-nar-det-galler-brexite-ligger-i-beslutet-om-enkel-majoritet>  
Hämtdatum: [2017-05-03]

The Telegraph, Hemsida [elektronisk] (2016) *CPS considers complaint that Leave campaigns 'mised' EU referendum voters*. Tillgänglig:  
<http://www.telegraph.co.uk/news/2016/11/07/cps-considers-complaint-that-leave-campaigns-mised-eu-referendu/> Hämtdatum: [2017-05-03]

# Appendix I

Översättning av begreppen från Europa 2020, hämtat från ord.se: internetjänst från Nationalencyklopedin.

Education - Utbildning

Economic growth - Ekonomisk tillväxt

Employment - Anställning

Innovation - Innovation

Job creation - Arbetskapande

Labour market - Arbetsmarknad

Quality - Kvalitet

# Appendix II

I appendix II finnes ”Tabell 7. Korrelationsmatris över samtliga variabler”  
(se nästa sida).



### Correlations

		ekonomi* (ekonomisk tillväxt)	arbets* (arbetsmarkna d/arbetskapan de/anställning)	innovati* (innovation /innovativ)	kvalitet	kunskap*(ku nskap/kunsk aper)	likvärdig*(likv ärdig/likvärdi ghet)	utveckl* (utveckling/ut vecklande)	yrke* (yrke/yrkes liv/yrkesval )
ekonomi* (ekonomisk tillväxt)	Pearson Correlation	1	-,002	<b>,448**</b>	,069	,011	-,050	,122	,089
	Sig. (2-tailed)		,988	,071	,564	,921	,752	,268	,566
	N	110	79	17	72	78	42	84	44
arbets*/antällning* (arbetsmarknad/arbetsk apande/anställningsbar)	Pearson Correlation	-,002	1	,084	<b>,322**</b>	<b>,333**</b>	,297*	,166	,129
	Sig. (2-tailed)	,988		,689	,000	,000	,018	,060	,249
	N	79	182	25	125	128	63	129	82
innovati* (innovation/innovativ)	Pearson Correlation	,448	,084	1	,073	,080	,290	<b>,444**</b>	,378
	Sig. (2-tailed)	,071	,689		,719	,704	,294	,023	,149
	N	17	25	32	27	25	15	26	16
kvalitet	Pearson Correlation	,069	<b>,322**</b>	,073	1	<b>,477**</b>	,273	<b>,532**</b>	,037
	Sig. (2-tailed)	,564	,000	,719		,000	,012	,000	,761
	N	72	125	27	187	140	85	152	72
kunskap*(kunskap/kunsk kaper)	Pearson Correlation	,011	<b>,333**</b>	,080	<b>,477**</b>	1	<b>,657**</b>	<b>,683**</b>	,111
	Sig. (2-tailed)	,921	,000	,704	,000		,000	,000	,313
	N	78	128	25	140	199	82	161	85
likvärdig*(likvärdig/likvär dighet)	Pearson Correlation	-,050	,297*	,290	,273*	<b>,657**</b>	1	<b>,527**</b>	,038
	Sig. (2-tailed)	,752	,018	,294	,012	,000		,000	,798
	N	42	63	15	85	82	100	89	48
utveckl* (utveckling/utvecklande)	Pearson Correlation	,122	,166	<b>,444*</b>	<b>,532**</b>	<b>,683**</b>	<b>,527**</b>	1	,118
	Sig. (2-tailed)	,268	,060	,023	,000	,000	,000		,283
	N	84	129	26	152	161	89	201	85
yrke* (yrke/yrkesliv/yrkesval)	Pearson Correlation	,089	,129	,378	,037	,111	,038	,118	1
	Sig. (2-tailed)	,566	,249	,149	,761	,313	,798	,283	
	N	44	82	16	72	85	48	85	104

\*\* . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

\* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).