

” Det bästa blir det normala ”

*En idéanalys av New Public Management
och Friskolereformen*

Marcus Rossheim

Abstract

This essay examines the core ideas behind the Swedish private school reform 1992, to test the New Public Management theory as explanation for the reform. In contrast to the historical analysis, the essay also examines contemporary discourse to compare ideas. The method used is the discourse method for idea analysis as well as a source-critical approach.

In the empirical analysis presents the argument that private school reform was legitimized based on demands for savings in the public sector at a time when Sweden was facing financial crisis. Secondly, today's increased regulatory governance and centralization is based on conclusions about unequal education and segregation, partly because of migration crisis and segregated schools.

Conclusion, society and its challenges are not only visible in the education system, they are concentrated and reinforced. At the same time, political reality must be complemented by administrative theory. New Public Management has strengthened the tendencies of decentralization, management by objectives and the opening of private schools in Swedish welfare.

Nyckelord: New Public Management, NPM, Friskola, Friskolereformen

Antal ord: 9 943

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	2
1.2	Uppsatsens disposition.....	2
2	Teori och forskningsläge.....	3
2.1	New Public Management.....	4
3	Operationalisering.....	9
4	Metod.....	11
5	Empiri och analys.....	13
5.1	Den historiska diskursen.....	13
5.1.1	SOU 1988:20.....	14
5.1.2	Utskottets betänkande 1991/92.....	18
5.1.3	Riksdagsdebatt om friskolereformen.....	20
5.1.4	SIA-utredningen.....	24
5.1.5	Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan.....	25
5.1.6	Egenmakt – att återerövra vardagen.....	26
5.2	Dagens diskurs.....	27
5.2.1	Från byråkrati till undervisning.....	27
5.2.2	Ordning och reda i välfärden.....	28
5.2.3	En likvärdig skola.....	30
6	Slutsatser.....	33
7	Referenser.....	36
8	Bilaga 1 – Operationalisering Hood 1991.....	39

1 Inledning

New Public Management (NPM) har sedan 1970- och 80-talets ideologiska liberala vindar i Reagan och Thatcherism¹ varit en bestående del i svenska byråkraters vardag. Inom svensk skola syns flera strukturella reformer under denna tid; decentralisering och övergången från regel- till målstyrning, ses som tydliga egenskaper för NPM, vilka inte är unika för Sverige utan följer den västerländska diskursen inom offentlig förvaltning.²

Idag finns exempel på skolaktörer, både kommunala och fristående, vilka haft olika förutsättningar att hantera ansvaret för skolan, där en del skolaktörer framstår som framgångsexempel medan andra som skräckexempel, samtidigt som skillnaderna mellan dessa vittnar om hur svensk skola blivit allt mer ojämlig.³ Kort sagt, det spelar roll *var* man går i skolan, ett problem som har ökat under senare år.⁴ Denna diskrepans inom svensk skola har väckt politiska initiativ om återförstatligande, senast genom skrivelsen om ”underlag” för att ”skapa förutsättningar för statligt huvudmannaskap för skolan” i det så kallade Januariavtalet, där det också förekommer andra förslag om ökad jämlikhet.⁵ Utöver problem om jämlikhet diskuteras också betygsinflation, lärarnas bristande auktoritet och autonomi samt förändrade läroplaner, som exempel att den svenska skolan blivit allt för influerad av New Public Management. Frågan är om denna beskrivning stämmer eller om den är allt för schematisk? Vilka ideologiska argument finns för den inslagna vägen som svensk skola valt och vilka, om några, skillnader går att urskilja mellan den tidiga och den nutida förvaltningspolitiska diskursen? Dessa frågor är intressanta ur flera aspekter. Om det är så att de problem som beskrivs inom svensk skola idag går att härleda till NPM teorin,

¹ Dorey 2015

² Scott 2019:511

³ Ibid.

⁴ PISA 2018

⁵ Punkt 54, Januariavtalet 2019.

vilket exempelvis Januariavtalet vittnar om, är det relevant för de reformer som man föreslår och de nya förutsättningar man önskar skapa. Om det är så att det finns andra argument som bättre än NPM förklarar omstruktureringen av svensk skola under 1990-talet, visar det på kritiken mot NPM är bristfällig och måste nyanseras eller helt revideras.

1.1 Syfte och frågeställning

Denna uppsats avser visa på ideologiska tankekonstruktioner och argument inom diskursen av friskolereformen 1992, vilka kommer visa på om NPM som teori är tillräcklig eller otillräcklig för att förstå den förändring som sker inom svensk skola under sent 1980-tal och tidigt 1990-tal.

Frågeställning

- Kan friskolereformen (1992) inom svensk skola förstås som en del i NPM diskursen eller fanns andra orsaker till att reformen genomfördes?

1.2 Uppsatsens disposition

I följande kapitel kommer först ett teoretisk avsnitt med en operationalisering av centrala begrepp, bland annat en definition av NPM. I kapitel tre avhandlas ideologi- och idéanalys som metodologiskt vägval samt argument om varför denna metod är den bästa för uppsatsens syfte och frågeställning. I de efterföljande två kapitlen, empiri och analys, redogörs materialet för undersökningen och relevanta jämförelser mellan den dåtida 1990-tals diskursen sätts i perspektiv med den samtida, vilka i det följande kapitlet – slutsatser – visar på uppsatsens deduktion.

2 Teori och forskningsläge

Idéer och tankar om hur man organiserar utbildning är knappast modernt betingat. Under Romarrikets storhetstid dikterades villkoren ”repetition är kunskapens moder”⁶ medan det i Platons *Staten* skapas en kunskapshierarki där filosofer är kunskapens ”säkraste väktare”⁷. Antiken har följts av en motsvarande motsättning mellan kunskapens, bildningens och utbildningens inbördes förutsättningar och yttersta syfte. Så här har det inte alltid varit, innan människan utbildade sig till ett yrke fanns bildning som ett allmänt mål, ett slags tillstånd för den privilegierade.⁸ Aristoteles, själv elev i Platons akademi och senare lärare till Alexander den store, menade däremot att allmän utbildning bör vara lika tillgänglig för alla, men också att den inte bara ska bygga på ”nödvändiga” kunskaper för kommande yrkesliv utan också bidra till bildning inom musik, konst och idrott.⁹ Detta förstärktes under medeltiden då kyrkorna blev en institution för utbildning, medan dess medeltida och religiösa världsbild ifrågasattes under epokena reformationen, vetenskapsrevolutionen och upplysningen.¹⁰

Kort sagt, den utbildningshistoriska kontexten är varken entydig eller linjär, utan fylld av samtida och sentida meningar om hur utbildning ska se ut och styras. Man skulle kunna tro att diskursen om friskolorna, som denna uppsats handlar om, endast är ett modernt påfund, men frågorna har diskuterats långt längre än så. Den spanskfödda romerske läraren Quintilianus (35-100 e. Kr) påpekade vikten av att ”välja rätt lärare och skola” och att *konkurrensen* bidrog till ökad kvalitet eftersom ”ärelystnad och tävlingslust” skulle bidra till såväl elevens som lärares motivation.¹¹ Quintilianus har härmed introducerat de centrala begreppen i den moderna skolpolitiska diskursen om friskolorna.

⁶ Kroksmark 2011, 24.

⁷ Platon 2019, 261.

⁸ Curren 2007, 11.

⁹ Ibid.

¹⁰ Larsson och Westberg 2019

¹¹ Ibid, 60.

2.1 New Public Management

I en välkänd artikel från 1991 i tidskriften *Public Administration* introducerade den brittiska forskaren Christopher Hood begreppet New Public Management som den ”tydligaste trenden inom offentlig förvaltning de senaste 15 åren”.¹²

Den beskrivningen gäller fortfarande, med reservation att NPM nu varit en del av såväl den svenska som den västerländska offentliga sektorn - en process som accelererat med tiden - i snart ett halvt sekel. I Hoods artikel definieras sju hörnstenar i ”NPM-doktrinen” vilka i sin tur har rötter ur olika rationella organisations och företagsekonomiska trender som managerialism och ”neo-Taylorism”.¹³ Huvudsakligen består NPM begreppet och diskursen på två ben; som styrmodell inspirerat av företagens målstyrning och som en marknad där tjänster och aktörer kan upphandlas.¹⁴

När den Weberska byråkratiska organisationsformen, ibland kallad *legalbyråkratiska* modellen¹⁵, under 1970-talet mötte allt mer kritik för sin orörlighet, ökade kostnader och ineffektivitet – samtidigt som förväntningarna på välfärden ökade – ifrågasattes den offentliga sektorns legitimitet.¹⁶

Nobelpristagaren Milton Friedman skriver i *Frihet att välja* om ”marknadens styrka” jämfört med en stor offentlig sektor vilken lyder under ”regleringarnas tyranni”.¹⁷ Friedman menar att en likvärdig utbildning, oavsett föräldrars inkomst, för alla elever inte bara är eftersträvansvärd, utan möjlig.¹⁸ Samtidigt citerar Friedman filosofen Walter Lippman som skriver att det amerikanska skolsystemet lider av samma ”sjukdom” övriga offentliga sektorn, ett tillstånd som, menar Friedman, förvärrats av maktförskjutning till yrkespedagoger, ökad centralisering och byråkratisering.¹⁹ Men det är snarare dess medicinen än diagnosen som är

¹² Hood 1991, s. 3

¹³ Ibid, s. 6

¹⁴ Bäck, Erlingsson och Larsson 2015, s. 215.

¹⁵ Rothstein 2015, s. 20

¹⁶ Lundqvist 2015, s. 224.

¹⁷ Friedman 2017, s. 53-111.

¹⁸ Ibid, s. 407.

¹⁹ Ibid, s. 332f.

representativt för liberala ideologer som Friedman, överbyråkratisering och ineffektivitet kunde lösas genom applicering av företagsekonomiska modeller, därför kunde privata företag inom den offentliga sektorn både agera själva och fungera som modell för hela den offentliga sektorn.²⁰ Genom *konkurrens* skulle *legitimitet* om skattebetalarnas, *kundernas*, intressen garanteras. Privata företag skulle kunna upphandlas för tjänster som tidigare utförts inom den offentliga sektorn och på denna *marknad* står olika kostnader mot varann vilket driver en spiral av kostnadsmedvetenhet, effektivitet och minskad offentlig sektor.²¹

Den svenska diskursen kan från mitten av 1970-talet till mitten av 1990-talet sammanfattas i processen av decentralisering, förändrade styrreformer och kundanpassning.²² Generellt brukar Sveriges förvaltningspolitiska övergång till NPM hänvisas till den sista tredjedelen av denna period, alltså övergången 1980- och tidigt 1990-tal, inte minst inom den skolpolitiska diskursen stämmer detta väl, men *den ideologiska kursändringen* brukar hänföras till 1976 då den centerpartistiska regeringen Fälldin tog över makten efter 40 år av socialdemokratiskt styre.²³ Denna utveckling är däremot inte endimensionell, Eva Edström Fors beskriver hur avreglering och decentralisering sker samtidigt som kommunerna genom självstyre får ökad autonomi – ”centralisering och decentralisering sker således parallellt.”²⁴ Edström Fors beskriver hur socialdemokratiska regeringar under 1960- och 70-talen intensifierade denna utveckling, som kontrollerades genom finansiell och legal detaljstyrning.²⁵ Så det går att problematisera var de egentliga ”NPM tendenserna” startade, men som påvisats handlar NPM diskursen snarare om nyckelord som *konkurrens*, *marknadsanpassning* och *kundcentrering*, än enbart en fråga om centralisering och decentralisering. Mot denna bakgrund är det därför rimligt att börja den svenska NPM diskursen från och med Regeringen Fälldin 1976. Som Edström Fors beskriver har olika decentralisering- och centraliseringsprocesser gått att urskilja långt tidigare än mitten av 1970-talet inom svensk förvaltning. Vad som sker då är intressant eftersom de ideologiska argumenten hänförs till att förvaltningen, i förlängningen det demokratiska styrelseskicket, behöver ”komma

²⁰ Lundquist 2018, s. 224.

²¹ Lundquist 2018, s. 225

²² Sundström 2015, s. 316-320

²³ Ibid, s. 316.

²⁴ Statskontoret 2019, s. 74-75

²⁵ Statskontoret 2019, s. 74

närmare sina medborgare”.²⁶ Att denna tendens *bara* handlar om partipolitik finner inte stöd i forskningen, tvärtom stärks detta när Socialdemokraterna 1982 tar över makten och Civildepartementet skapas för att motverka förmynderi och bidra till ”förnyelse” inom den svenska förvaltningen.²⁷ Samtidigt menar forskare att Socialdemokraterna under denna period väljer att stärka decentraliseringen av svensk förvaltning för att bemöta ökade krav om privatisering.²⁸ Det fanns alltså en relativt bred politisk samsyn om en svensk förvaltning som hade ”kommit för långt bort”, något som sänkt den upplevda välfärdsservicen och bidragit till ökat missnöje hos medborgarna. I en internationell jämförelse kallas Sverige för en ”frontrunner” i politisk decentralisering.²⁹ Decentralisering var ett sätt att få förvaltningen närmare sina medborgare, ett annat var ändrade styrsätt.

1988 beslutades att målstyrning skulle gälla som den generella styrprincipen inom offentlig förvaltning, något som redan föregåtts av ganska omfattande diskussioner från både tjänstemän och politiker, och syftade till att skapa tydligare skiljelinje mellan politik och förvaltning.³⁰ Ett exempel som resultat av detta är att skolan gick från en tydlig statlig styrning, både med ramverk och policystyrning, till en kommunal styrning, där staten endast hade inflytande genom övergripande målstyrning, något som blev tydligt i den nya läroplanen (Lpo 94) som gav ”mål att sträva efter samt mål vilka skolan hade ett ansvar för att alla elever uppnådde”.³¹ Allt detta underbyggde ökad konflikt mellan stat och kommun, inte minst i skolfrågorna där det under ett ekonomiskt svagt 1990-tal blev svårt att skapa utrymme för ökade anslag, något som *i direkt mening* - efter kommunaliseringen av skolorna 1989 – blev kommunernas snarare än statens problem.³² Målstyrning, som är inspirerat från den privata sektorn, syftade till att ge ökad frihet till myndigheter och förvaltning, så att dessa genom detta hade ”medel att nå sina mål”, men skapade också ökade krav på dokumentation och utvärdering så att detta i efterhand kunde kontrolleras.³³ Exempelvis minskade myndigheternas ”Lekmannastyrelser” för att i princip helt ersättas av enrådsmyndigheter, dvs. myndigheter ledda av en chef (GD) som är ytterst

²⁶ Sundström 2015, s. 317 och SOU1978:52

²⁷ Sundström 2015, s. 317.

²⁸ Ibid.

²⁹ Kuhlmann och Wollmann 2019, s. 164

³⁰ Sundström 2015, s. 318

³¹ Edgren 2019, s. 146

³² Ibid, s. 145

³³ Sundström 2015, s. 318.

ansvarig.³⁴ Detta skedde eftersom även denna ansvarsfördelning ansågs ineffektiv och otydlig, med den nya reformen kunde myndighetschefens roll bli mer lik en VD i ett aktiebolag, ökad effektivitet och ansvarsutkrävande ansågs mer värdefulla i flera av de utredningar som följde, och som förverkligades genom riksdagsbeslut 2008.³⁵ Styrelsernas uppgift var att tillföra ”medborgligt omdöme”, ett slags förlängning av demokratins genomflöde i den offentliga förvaltningen, men då utgångspunkten skiftat till ”kundcentrering”, ansågs det viktigaste att ge god välfärdsservice så kostnadseffektivt som möjligt, snarare än att ta tillvara på medborgarnas ”omdöme”.³⁶ Utvecklingen av kundcentrering blir mer explicit när den offentliga sektorn går in i den tredje epoken i NPM diskursen: marknadsanpassning.

När Bildt regeringen tillträder 1991 kliver såväl politiker som förvaltning in i den rådande epoken som kallas ”valfrihetsrevolutionen”.³⁷ Bakgrunden var både behovet av ekonomiska besparingar i en finansiell strukturomvandling och de tidigare tendenser inom NPM diskursen som underbyggt ökade krav på välfärdsservice, att förvaltningen ska komma närmare medborgarna samt att den offentliga sektorn måste bli mer resurs- och kostnadseffektiv.³⁸

Valfrihetsrevolutionen kan ses som implikationen och gensvaret på dessa problem, men som också avsåg att förvaltning och den privata marknaden skulle vara aktörer på lika villkor, där båda kunde erbjuda samhällsservice och välfärdstjänster.³⁹ Inom skolan blev detta som tydligast genom *Friskolereformen 1992* som innebar att privata aktörer fick skattepengar från den kommun de var verksamma inom för att bedriva skolverksamhet, på i princip samma villkor som de kommunala skolorna.⁴⁰ I praktiken så infördes i reformen också en maktfördelning till eleven eftersom denna erhöll en *skolpeng* som gick till den skola eleven *valde* att studera vid, något som delvis ersatte den tidigare närhetsprincipen och budgetering.⁴¹ Modellen är historiskt inspirerad från ett slags belöningsystem från 1800-talets England, där elevers prestation påverkade deras statliga bidrag, en reform som i flertalet länder modifierades och implementerades

³⁴ Statskontoret 2014:4

³⁵ Statskontoret 2014:4

³⁶ Ibid, s. 14

³⁷ Kallin 2019

³⁸ Sundström 2015, s. 320

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Edgren 2019, s. 145f

⁴¹ Lundh Nilsson och Westberg 2019, s. 494

som ”school vouchers” (skolcheckar) vilka sedan 1970-talet kunde användas för att välja ett privata alternativ till den offentliga skolan.⁴² Poängen med alla dessa tre skolpengs reformer är betoningen på det fria valet, flexibilitet och att man ska kunna påverka sin skolgång, något som också skapar konsekvenser för de som inte gör ett aktivt skolval och som underbyggt kritik mot reformerna.⁴³ Kritik finns också mot att de privata aktörernas intressen inte alltid är eleven bästa utan vinstbaserade, att det skulle leda till för höga ekonomiska risker och för små marginaler, en kritik som tilltagit sedan den stora skolkoncernen John Bauer gick i konkurs 2013.⁴⁴

Tom S. Karlsson skriver i sin bok om *New Public Management* att det är paradoxalt och ironiskt hur NPM presenterades som en ”reaktion mot de ogenomträngliga byråkratierna som var förhärskande under 1970- och 1980-talen” eftersom de inneburit ökad byråkratisering till följd av behovet att kontrollera mål- och resultatstyrningen.⁴⁵ Om även en missnöjd kund ”alltid har rätt” skulle den offentliga förvaltningen då missnöje uppkommer ”alltid ha fel”, denna ”*kundifieringsprocess*” bidrar till en konstruerad verklighet där medborgaren och offentliga aktörer tillsammans bidrar till en kommunikationsspiral: statens handlingsutrymme begränsas av rädsla att göra medborgaren missnöjd.⁴⁶ Denna maktförflyttning kan, som påpekats ovan, både ses som ökat medborgligt inflytande och som att individuella särintressen från resursstarkare medborgare och privata aktörer får råda över helheten.

⁴² Ibid, s. 493

⁴³ Lundquist 2018, s. 239

⁴⁴ Ibid, s. 237f

⁴⁵ S. Karlsson 2017, s. 227

⁴⁶ S. Karlsson 2020, s. 101

3 Operationalisering

I det teoretiska kapitlet har den förvaltningspolitiska- och New Public Management diskursen behandlats. Detta tjänar som en canvas på vilken den skolpolitiska empirin kan förklaras, men för att det ska vara möjligt krävs en kortare operationalisering av de centrala begrepp som introducerats i forskningsläget. Det finns alltså två olika delar i operationaliseringen, dels den teoretiska NPM diskursens centrala begrepp och dels den empiriska som utgår från friskolereformen 1992. Den första delen utgår kumulativt från Christopher Hoods operationalisering av NPM i den redan nämnda artikeln från 1991.⁴⁷ Men för att begreppen ska fungera att applicera i den empiriska kontexten kommer Hoods sju ”komponenter” i tre olika kategorier anpassas för att passa analysen av friskolereformen.

Hoods redogör som sagt för sju komponenter i olika steg, denna finns att läsa i sin helhet i bilaga 1 i denna uppsats, här följer en sammanfattning.

*Hoods NPM operationalisering, en sammanfattning*⁴⁸

- 1) Tydlig ansvarsfördelning
- 2) Standardisering och rationalisering
- 3) Resultat- och målstyrning
- 4) Decentralisering
- 5) Ökad konkurrens
- 6) Implementera metoder från-, och nyttja, privat sektor
- 7) Betoning på ökad och genomgående sparsamhet av skattemedel

Utifrån dessa sju kännetecken av New Public Management och mot bakgrund av den föregående teoretiska diskursen kommer här en kort operationalisering av begrepp centrala för att förstå den empiriska analysen.

⁴⁷ Public Administration Vol. 69 Spring 1991, s. 4-5

⁴⁸ Se NPM operationaliseringen i sin helhet i Bilaga 1.

- 1) Fristående skola
- 2) Kommunal skola
- 3) Skolpeng / Tilldelning av medel
- 4) Likvärdig: - behandling/ -villkor / -möjligheter
- 5) Valfrihet / Frihet
- 6) Flexibilitet: Variation / Komplement / Mångfald
- 7) Konkurrens: Tävlan / Kostnadseffektivitet / Effektiv resursanvändning

Med fristående skola menas fortsättningsvis när en utbildnings aktör bedriver skolverksamhet med skattemedel⁴⁹, men utan att den offentliga sektorn är inblandad i den dagliga verksamheten. Med kommunal skola avses utbildning genom skattemedel som drivs av offentlig sektor och har ett kommunalt ägandeskap. Skolpeng är ett begrepp som inte är angivet i skollagen men som ofta omnämns i debatten om friskolor och valfrihet i utbildningssammanhang, vidare avses här det skattefinansierade grundbelopp som följer elevens skolgång.⁵⁰

De övriga begreppen; likvärdighet, valfrihet, flexibilitet och konkurrens är alla hämtade från den empiriska kontexten om friskolereformen som kommer förklaras vidare i analysen.

⁴⁹ I kontrast till privat skola som huvudsakligen bekostas utanför det skattefinansierade systemet.

⁵⁰ Sveriges kommuner och regioner 2019 (SKR)

4 Metod

I inledningen av denna uppsats förklarades att syftet är att ”visa på ideologiska tankekonstruktioner och argument inom diskursen av friskolereformen 1992, vilka kommer visa på om NPM som teori är tillräcklig eller otillräcklig för att förstå den förändring som sker inom svensk skola under sent 1980-tal och tidigt 1990-tal”. Det faller därför naturligt att använda sig av en diskursmetod som fokuserar på just ideologi och idé⁵¹, varför också valet också resulterat i en diskursiv idé- och ideologianalys. Man skulle också kunna tänka sig att en fallstudiemetod eller andra diskursmetoder, exempelvis skulle en kvantitativ innehållsanalys visa på hur representativa olika diskursiva begrepp är vilket skulle skapa en större bredd i analysmaterialet. En fallstudiemetod skulle säkerligen ge en helhetsbild av friskolereformen och den samtida debatten. Men i båda dessa fallen saknas, sett ur syftet med uppsatsen, en tillräckligt skarp analysmodell som inte bara berättar om hur samhället *är*, utan i en större kontext avslöjar normativa argument om hur samhället *bör* vara konstruerat. Syftet är alltså inte bara att berätta om ett nuläge, utan säga något om den kursändring som sker och förklara vilka argument som skapar förutsättningar för kursändringen⁵².

Den empiriska analysen genomförs både genom att (1) källkritiskt granska dess samtida politiska kontext och ideologiska idéer⁵³ och (2) mot bakgrund av Hoods operationalisering av New Public Management⁵⁴.

Först presenteras den empiriska analysen av 1990-tals kontexten av friskolereformen, sedan vår samtida 2020-tals kontext, för att därefter jämföra dessa diskurser. Den historiska diskursanalysen består huvudsakligen av och utgår ifrån Friskolereformen, dess uppkomst, direktiv, utredning och riksdagsdebatt. I övriga delar består avsnittet av kompletterande perspektiv, för att visa på samtida idé strömmar vilka inte bestod i en NPM diskurs. Det går givetvis att invända att dessa skulle varit fler eller att andra idéer bör betonas, men relevant för denna uppsats var främst att inte bara visa en bild som handlade om NPM utan att andra idéer också tjänade utvecklingen av exempelvis

⁵¹ Bergström och Svärd 2018, s. 133

⁵² Esaiasson, Gilljam, Oscarsson mf. 2017, s. 61f.

⁵³ Esaiasson, Gilljam, Oscarsson mf. 2017, s. 287

⁵⁴ Hoods 1991, se bilaga 1

decentralisering och målstyrning.

I kapitlets andra del, den nutida diskursanalysen, presenteras flera olika perspektiv som inte bara utgår från Statliga utredningar och riksdagsmaterial, utan också debattinlägg, opinionsbildning och partiöverenskommelser. Anledningen till att materialet är annorlunda, och i högre grad påverkat av dess tendens⁵⁵, är för att den samtida diskursen inte lika synligt gjort det vägval som friskolereformen representerar. Den samtida diskursen är pågående och i högsta grad del av både opinionsbildning och partiförhandlingar. Poängen med den samtida diskursen är att skapa en kontrast och ett perspektiv till den historiska diskursen, där båda diskurser tjänar syftet att förstå de ”handlingsorienterade och handlingsmotiverande ” idéer bakom reformbesluten.⁵⁶

I uppsatsens avslutande del presenteras slutsatser vilka utgår från frågeställningen om NPM och friskolereformen, men också en idékritisk diskussion utifrån den tidigare deskriptiva idéanalysen.⁵⁷

⁵⁵ Esaiasson, Gilljam, Oscarsson mf. 2017, s. 294

⁵⁶ Bergström och Svärd 2018, s. 144

⁵⁷ Bergström och Svärd 2018, s. 140

5 Empiri och analys

5.1 Den historiska diskursen

Den socialdemokratiska skolministern (1982-1989), senare utbildningsminister (1989-1991), Bengt Göransson, skrev följande i ett anförande till regeringen inför ett sammanträde i april 1987.

Sedan slutet av 1970-talet går utvecklingen till följd av medvetna strävanden i riktning mot ökad decentralisering av uppgifter och ansvar och mot minskad regelstyrning till förmån för en mer utpräglad målstyrning. Detta har kommit till uttryck i t.ex. de förändringar av statsbidragssystemen för grundskolan och gymnasieskolan liksom för skolledning som genomförts sedan slutet av 1970-talet. Också 1980 års läroplan för grundskolan och det pågående utvecklingsarbetet i gymnasieskolan bär en stark prägel av decentralisering.⁵⁸

Vid sammanträdet fattades ett beslut om tillsättandet av en statlig utredning om skolans styrning och ansvarsfördelning i SOU 1988:20. Redan i direktiven för SOU 1988:20 finns explicita skrivningar om att minska centralisering för decentralisering samt minska regel- och detaljstyrning för att öka målstyrning, vilket initialt vittnar och stärker tendensen om Hoods NPM komponenter om resultatstyrning, tydligare ansvarsfördelning och decentralisering.⁵⁹ Ett exempel på detta är skrivelsen om att ge ”ett berättigat inflytande och medbestämmande” till elever och föräldrar.⁶⁰ Detta kan ses som en rationalisering där elever och

⁵⁸ Kommittédirektiv 1987:16, s. 2

⁵⁹ Hoods 1991, Bilaga 1, nr. 1, 3, 4

⁶⁰ Kommittédirektiv 1987:16, utgångspunkter

föräldrar är de nya måttstockarna och indikatorerna på om skolverksamheten är framgångsrik.⁶¹ Exempel på hur regelstyrningen övergår i målstyrning syns i formuleringen om att lärare och skolledare ”bör ha en betydande pedagogisk och metodisk frihet”.⁶² Kort sagt finns redan i kommittédirektivet gott om exempel på i vilken riktning utredningen om skolans styrformer bör gå mot, men också hur denna ska utformas genom decentralisering och målstyrning. Argument om varför denna inriktning är nödvändig grundas i skrivningar om att det följer den organisatoriska utvecklingen sedan ”slutet av 1970-talet”⁶³, men saknar vidare explicita formuleringar som, utöver detta, vittnar om andra argument. Direktivet om skolans styrning kan alltså reduceras till en fråga om att följa den organisatoriska förvaltningsdiskursen sedan 1970-talet.

5.1.1 SOU 1988:20

Utredningen om skolans ansvarsfördelning och styrning presenteras ganska exakt ett år efter direktivet, den 19 april 1988. Utredningen författas av en parlamentariskt sammansatt kommitté och kom att refereras till som ”styrningsberedningen”. Beredningen bestod av medlemmar från Socialdemokraterna (159 riksdagsmandat), Moderaterna (76 riksdagsmandat), Liberalerna (51 riksdagsmandat), Centerpartiet (44 riksdagsmandat), Vänsterpartiet (19 riksdagsmandat).⁶⁴

En huvudinriktning i detta arbete är strävan efter förenkling och decentralisering varigenom den nuvarande detaljregleringen av kommunal verksamhet kan minska och den kommunala friheten öka. En annan huvudinriktning är att försöka åstadkomma bättre hushållning med de samhälleliga resurserna.⁶⁵

⁶¹ Hoods 1991, nr. 2

⁶² Kommittédirektiv 1987:16, utgångspunkter

⁶³ Kommittédirektiv 1987:16, skäl till förslag

⁶⁴ SCB, riksdagens sammansättning 1987

⁶⁵ SOU 1988:20, s. 7

Om man jämför de två utgångspunkterna mellan utredningsdirektiv och utredning framkommer utöver de påtalade organisatoriska trenderna, också en skrivning om ökad sparsamhet och ekonomisk rationalisering. Detta är intressant eftersom den inte explicit omnämns i direktivets utgångspunkter, däremot ska beredningen analysera konsekvenserna, i synnerhet ekonomiska, av decentralisering- och målstyrningsprocesserna, mot bakgrund av vad som ska hända med den statliga ”skoladministrationens roll i styrningsprocessen och dess tillsynsroll i en situation med färre statliga regler för skolans organisation”.⁶⁶

Skolväsendet är en stor och viktig del av den offentliga sektorn. Det är också den verksamhet i kommunerna där detaljstyrningen sannolikt är mest utpräglad. Kostnaderna utgör en betydande post i såväl statens som kommunernas budget. Det är mot denna bakgrund nödvändigt att det offentliga förnyelsearbetet omfattar också skolan.⁶⁷

Det är tydligt att utredningen om skolans ansvarsfördelning och styrning inte bara ska förstås inom sin egna skolpolitiska kontext med exempelvis statlig styrning, utan i det större förvaltningspolitiska sammanhang där ökad rationalisering och ”hushållning av skattemedel” är en allt tydligare trend. Christopher Hood omnämner denna sparsamhet med skattemedel som ”stress on greater discipline and parsimony in resource use”.⁶⁸ Hoods användning av ordvalet ”parsimony” är intressant eftersom detta betyder en väldigt långt gången ovilja att spendera pengar eller använda resurser, en ”överdriven sparsamhet”.⁶⁹ Hoods menar att denna strävan oftast visar sig i den enkla rationaliteten att ”göra mer, med mindre resurser”.⁷⁰ Denna strävan kan verka paradoxal mot bakgrund av styrningsberedningens skrivelse om att ”att kunna garantera en över hela landet likvärdig utbildningsstandard”, något som bör innebära ökade kostnader i mindre tätbefolkade kommuner och som därför snarare skulle behöva ökade resurser för att kunna ”göra mer”.

⁶⁶ Kommittédirektiv 1987:16, uppgifter

⁶⁷ SOU 1988:20, bakgrund

⁶⁸ Hoods 1991, Bilaga 1, nr. 7

⁶⁹ Nationalencyklopedin, parsimony

⁷⁰ Hoods 1991, Bilaga 1, nr. 7

En ökad målstyrning innebär att de inom skolväsendet verksamma skall ansvara för planerandet, genomförandet och uppföljningen samt bedöma verksamhetens resultat gentemot målen.⁷¹

Målstyrning är ett av de mest genomgående begreppen i SOU 1988:20. Ibland beskrivs det som en övergång från regelstyrning till målstyrning, ibland beskrivs olika områden inom skolväsendet som mer eller mindre av båda delar, men generellt föreslås ett skifte till att öka målstyrningen. Detta handlar enligt Hoods om att skapa tydliga och aktiva uppgift- och ansvarsstrukturer, eftersom ”accountability” skapar ”responsibility for action”.⁷² Genom att utkräva större ansvar inom varje enhet, som ett lärarlag eller klassrum, skapas incitament att göra rätt (det blir tydligt om inget görs och vem som gör fel), vilket resulterar i en styrmodell som betonar *prestation* snarare än processer och *resultat* snarare än regelefterlevnad.⁷³

Lärare och elever skall tillsammans avgöra urvalet av stoff inom föreskrivna huvudmoment. Vid planeringen i klasser eller arbetsenheter eller i andra former avgör de hur lång tid de vill ägna åt olika moment, i vilken ordning de skall ta upp olika frågor, med vilka metoder frågorna skall bearbetas och vilka läromedel man skall använda. De avgör hur arbetet skall organiseras.⁷⁴

Alla slutsatser och ställningstaganden i utredningen från beredningen är inte självklara eller ens tydliga att tolka in i NPM diskursen. Styrningen av utbildningen i klassrummet präglas, som påvisas, av ett starkt elevinflytande och medansvar. Är man hängiven Hoods modell kan man se tendenser av en långt gången decentralisering där eleverna blir sina egna studievägledare i den långa kunskapsvandringen, eller som en förlängningen av privatisering, där skolor blir företag, elever blir kunder och kundnöjdhet styr marknaden.⁷⁵ Dessa aspekter är säkert inte irrelevanta i sammanhanget, men det går inte att styrka dess kausalitet eftersom vad som sker i klassrummen har många olika beståndsdelar vilka med stor sannolikhet har en samvariation. Kunskapssynen, individens roll i den pedagogiska utvecklingen, barnens självbestämmande i sin egen utveckling, lärarens förvandling från en auktoritet till en

⁷¹ SOU 1988:20, s. 12

⁷² Hoods 1991

⁷³ Ibid

⁷⁴ SOU 1988:20, s. 96

aktör, är alla exempel på egna komplexa diskurser och som därför inte kan reduceras till att bara handla om NPM diskursen.

När det gäller den ekonomiska styrningen av skolan föreslår beredningen en relativt stor omstrukturering som bygger på en förenkling av det dåvarande bidragssystemet och en individualisering genom att knyta bidraget till eleven, något vi idag kallar för ”skolpeng” och gör att eleven tillsammans med sina föräldrar har inflytande över sin egen skolgång i större utsträckning än tidigare.

Bidragssystemet skall innebära raka och enkla regler för rätten att kunna starta alternativa skolformer och att välja skola, dvs. det elevanknutna statsbidraget skall följa eleven till den skola han/hon väljer. Vi betraktar fristående skolor som en självklar rättighet. FN:s och Europarådets konventioner om fri- och rättigheter att utforma undervisningen ger också stöd för detta synsätt. Fristående skolor skall därför inte leva på sämre villkor än andra.⁷⁶

Det finns ett samband i skrivningen av enkelhet, valfrihet, skolpeng och friskolor.

Rätten att välja skola kommer att vitalisera hela skolsystemet och öka förutsättningen för individualisering samt ge elever och föräldrar en möjlighet att genom sitt fria val av skola göra en utvärdering av hur den offentligt organiserade skolverksamheten fungerar.⁷⁷

Det centrala är individualiseringen – möjligheten till valfrihet och påverka sin skolgång. Men också belysningen av skolformernas mångfald där fristående skolor är en ”självklar rättighet”. Vidare nämns också skolors rätt till ”profilering” och elevers rätt att välja olika profiler utifrån vad som förefaller intressant. Dessa komponenter visar tendenser på hur man tagit inflytande från privata aktörer och implementerar tanken om att ett fritt val (elevens eller kundens) tvingar fram ökad kvalitet eftersom det omedelbart uppstår *konkurrens* mellan skolor om eleverna (och deras skolpeng), en *rivalitet* som utöver ökad kvalitet bidrar till sänkta kostnader i form av rationalisering, detta stämmer

⁷⁵ Hoods 1991, nr. 5-6

⁷⁶ SOU 1988:20, s. 122

⁷⁷ Ibid, s. 123

alltså väl in med Hoods NPM begrepp.⁷⁸

Beredningens skrivelser var inte utan politiska invändningar. Moderaterna och Liberalerna (dåvarande FP) reservationer handlar om att reformen inte är ”tillräckligt långtgående” i syfte att decentralisera ansvar och bidragssystem.⁷⁹ Vänsterpartiet (VPK) betonar vikten av ett jämlikt utbildningssystem och ställer sig emot ekonomiska nedskärningar men menar att bidrag till skolan måste fördelas så att det gynnar en jämlik utbildning, men är dock inte principiellt mot decentralisering utan ser det som ett led i ”minskning av regler”, vilket kan gynna undervisningen.⁸⁰ Även Centerpartiet har ett yttrande som inriktar sig i den ekonomiska fördelningen mellan stat och kommuner, ”I dag svarar kommuner ca 56 % av kostnaderna och staten för endast ca 44%”, en utveckling som man menar är ”oacceptabel”, att skolan inte bör förlora resurser på grund av några års vikande elevunderlag utan att de istället kan använda detta utrymme för ”kvalitetsförbättring”, samt att staten står för halva kostnadsansvaret så att kommunerna har möjlighet att nå framgång inom sina ansvarsområden.⁸¹

Sammanfattningsvis visar stora delar i SOU 1988:20 på tendenser för en genomgående och omfattande förflyttning mot en implementering av flera komponenter i Hoods New Public Management diskurs.

5.1.2 Utskottets betänkande 1991/92

Regeringen lägger i proposition 1991/92:95 fram förslag som syftar till att ge fristående skolor, godkända för vanlig skolplikt, förutsättningar att verka på i stort sett samma villkor som de kommunala grundskolorna.⁸²

När förslaget om ”friskolereform” läggs fram genom utbildningsutskottets betänkande 1991/92 har de parlamentariska förutsättningarna förändrats sedan 1980-talets olika utredningar. I oktober 1991 tillträdde den moderatledda koalitionsregeringen under ledning av statsminister Carl Bildt, vilket gynnade utvecklingen av privatiseringar.⁸³ Ideologiskt kan den borgliga, i synnerhet Moderaternas, utveckling spåras till en inrikes

⁷⁸ Hood 1991, nr. 5

⁷⁹ SOU 1988:20, s. 119

⁸⁰ SOU 1988:20, s 129f

⁸¹ SOU 1988:20, s 125f

⁸² Utbildningsutskottets betänkande 1991/92:UBU22

⁸³ Möller 2019, s. 266f

och en global samtida utveckling. Medan Thatcher och Reagan bryter konservativ mark i Storbritannien och USA under 1980-talet, talar moderatledaren Gösta Bohman i maj 1980 om en ”liberal revolt”, vilken inte ska rasera välfärdssamhället men bryta vad man kallar för en socialistisk, kollektivistisk och ineffektiv stat som underminerar medborgarnas ”inlärda hjälplöshet”.⁸⁴ Därtill fanns också en ökad skuldsättning i de svenska hushållen samt en realräntechock vilka båda nådde sin pik i början av 1990-talet, vilket drev ökad arbetslöshet, bankkris och en spräckt fastighetsbubbla, något som tillsammans ledde till en uppgörelse 1992 mellan regeringen Bildt och Socialdemokraterna där hela 28 miljarder av statsutgifterna skulle sparas in.⁸⁵ Med andra ord fanns det från politiskt håll ett starkt intresse av såväl reformer som resulterade i kostnadseffektiviseringar och som skapade större valfrihet hos den enskilda medborgaren.

När det kommer till utbildningsutskottets betänkande är de politiska skiljelinjerna tydliga. Socialdemokraterna är särskilt uttryckliga i sin skepsis och kritik mot att fristående skolor bär skattebetalarnas bästa intressen framför sina egna vinster, vilket bland annat resulterar i reservationer mot skolavgifter i friskolor och att friskolor inte ska tilldelas 85 procent av snittkostnaden av kommunens elever (skolpeng).⁸⁶ Även Vänsterpartiet är inne i liknande argumentation och pekar på problem med segregation och jämlik utbildning.⁸⁷ Detta i kontrast till det nyinvalda riksdagspartiet Ny Demokrati som reserverar sig med den principiella hållningen att staten inte ska lägga sig i om friskolor tar avgifter för sina elever.⁸⁸ Trots dessa olika invändningar i detaljfrågor om friskolornas finansiering hemställer utskottets majoritet sitt förslag till bordläggning hos riksdagen.⁸⁹

⁸⁴ Ibid, s. 267f

⁸⁵ Ibid, s. 271

⁸⁶ 1991/92:UBU62

⁸⁷ 1991/92:Ub68

⁸⁸ 1991/92:UBU22

⁸⁹ Ibid, hemställan.

5.1.3 Riksdagsdebatt om friskolereformen

Tisdagen den 9 juni 1992 hålls riksdagsdebatten inför besluten om friskolereformen och dess finansiering som refereras till som skolpeng.

Snart sagt alla är överens om att förslaget om att garantera privata skolor minst 85 % av en kommuns genomsnittskostnad per elev är en överkompensation som får betalas på de kommunala grundskolornas bekostnad. De privata skolorna friskrivs i propositionen från mycket av det ansvar som självklart vilar på kommunernas skolor. En privat skola har inget ansvar för planering av skolväsendet eller skyldighet att i sina skolor ta emot samtliga skolpliktiga barn i kommunen. En privat skola skall kunna välja att ta emot elever med speciell intresse- eller begåvningsprofil. De kan också planera att ta emot just det antal elever som ur ekonomisk synvinkel är mest fördelaktigt.⁹⁰

I det inledande anförandet från socialdemokraterna går att urskilja kritik mot friskolornas ansvar för jämlik utbildning och bristande kompensatoriska inslag. Denna kritik är inte helt obefogad så utskottet föreslagit en kommunal ”rabatt” på 15 procent eftersom, vilket den socialdemokratiske riksdagsledamoten Johannson påtalar, det åligger kommunen att ta hand om de ”särskilt resurskrävande barn” som antas sällas bort i konkurrensen om plats hos friskolorna. Socialdemokraterna menar att rabatten på 15 procent är långt ifrån tillräcklig och anklagar de borgliga att bedriva ”en front mot den offentliga sektorn”, något som bryter mot idén att skolan och utbildning ska vara lika för alla.⁹¹ Därför menar S att det är kommunerna som ska styra resursfördelningen till friskolorna på samma sätt som man gör med de egna kommunala skolorna, samtidigt som S argumenterar för att förslaget är ”en återgång till ett centralstyrt statsbidragssystem”.⁹²

Ny demokratisk kritik mot propositionen och betänkandet grundar sig på att de inte är tillräckligt långtgående. (..) Visst finns det massor av bra kommunala skolor -- ja visst, massor! Och de är inte heller ett dugg oroliga för den konkurrens som nu är på

⁹⁰ Riksdagens snabbprotokoll 1991/92:127 från debatten om friskolereformen. Socialdemokraten Eva Johannson håller inledningsanförande, anf. 203.

⁹¹ 1991/92:127, anf. 203.

⁹² Ibid.

väg. Men det finns också en hel del som har präglats av den kravlösa slapphet och liknöjdhet som man så ofta träffar på inom områden där alternativ och konkurrens saknas. Dessa skolor har all anledning att vara oroliga för framtiden.⁹³

I det efterföljande anförandet, av Ny demokrati, kunde kontrasten från föregående talare inte vara mer tydlig. Istället för betoning på utsatta grupper, specialanpassning och lika utbildning för alla betonas medbestämmande, valfrihet och konkurrens. Även om Ny Demokrati bara förfogade över 6,7 procent, dvs. 25 mandat i riksdagen, betydligt mindre än S och regeringen, var deras inflytande avgörande i sakfrågan på grund av deras vågmästarroll.⁹⁴ Utgången är redan avgjord men samtidigt intressant på grund av partiernas principiella och ideologiska utgångspunkter. Exempelvis är skrivelsen om kommunala skolornas ”kravlösa slapphet och liknöjdhet” intressant då det som föreslås erbjuda ett alternativ till detta, friskolorna, inte bara organisatoriskt utan ideologiskt förväntas skapa ett mervärde inom den offentliga sektorn i allmänhet och skolan i synnerhet.

De fristående skolorna är i dag utan tvivel avsevärt mer kostnadseffektiva än de kommunala, och detta beror ingalunda, som ibland antyds i propositionen, på att de skulle ta ett mindre socialt ansvar för t.ex. elever med särskilda behov.⁹⁵

I Ny Demokratis anförande blir flera av Hoods NPM begrepp tydliga. Framförallt är skrivningar om konkurrens förankrade i synen att detta leder både till ökad kvalitet och sänkta kostnader.⁹⁶ Men också att den privata sektorn med sina flexibla modeller kan inspirera den offentliga sektorn att implementera nya metoder och policys⁹⁷, vilket är tydligt genom formuleringen att friskolorna kan klara sig på 85 procent av kommunens genomsnittliga skolpeng och att detta kan leda till ökad kostnadseffektivitet inom offentlig sektor.⁹⁸

Under 80-talet fördes debatter här i kammaren om och riktades kritik från främst moderat sida mot att det var ett så krångligt och byråkratiskt system, med anslag till

⁹³ Ibid, anf. 204 av Stefan Kihlberg, Ny Demokrati vilka tillsammans med regeringen utgör utskottets och riksdagens majoritet.

⁹⁴ Möller 2019, s. 293

⁹⁵ 1991/92:127, anf. 204

⁹⁶ Hoods 1991, nr.5

⁹⁷ Ibid, nr. 6

⁹⁸ 1991/92:127, anf. 204

både ditten och datten. Det var en kritik som ibland var befogad, ibland mycket obefogad. Många gånger kunde man slå tillbaka den här kritiken genom att hänvisa till att barn är olika och har olika förutsättningar i livet. De har olika förutsättningar när det gäller skolgång, de har olika erfarenheter osv. Vi kunde alltså säga att det måste göras en differentiering av användningen av statsbidragen och av bidragen över huvud taget inom skolan just därför att barn är olika.⁹⁹

När Vänsterpartiet får ordet påpekas den omvälvande och paradoxala utvecklingen där man menar att Moderaterna gått från att vara emot stora byråkratiska system med central styrning, till att själva föreslå en reform som centralt slår fast att friskolor inte bara får etableras på lika villkor som kommunernas skolor, utan får rätt till hela skolpengen bortsett från den kompensatoriska rabatten på 15 procent. På liknande sätt kan Vänsterpartiets betoning på individen och individens olika förutsättningar och erfarenheter framstå som paradoxalt, eftersom det oftare är just Moderaterna snarare än Vänsterpartiet som brukar betona detta. Att detta skulle bero på några principiella förändringar eller ideologisk kursändring förefaller inte som troligt. Snarare är det realpolitiska och parlamentariska förutsättningar som tillåter den inslagna vägen. Moderaterna, tillsammans med regeringspartierna och Ny Demokrati, har i en omröstning möjlighet att öppna upp den offentliga sektorn för den privata, och då förefaller principiell kritik mot central reglering antagligen som marginellt relativ den politiska och ideologiska vinsten.

Det är möjligt och troligt att merparten av föräldrar och elever väljer den skola som ligger närmast hemmet, och i så fall är det ett val som eleven och föräldrarna gör och är nöjda med. Men grunden i förslaget är att om skolan inte fyller de behov och önskemål som eleven och föräldrarna har, kan de välja en annan skola utan att vara beroende av kommunaltjänstemännens eller politikernas beslut. De behöver inte stå med mössan i hand på den kommunala skolförvaltningen, utan de vet vilken deras minsta rätt är.¹⁰⁰

I Moderaternas anförande syns liknande tendenser som i Ny Demokratis resonemang där behovet utgår från eleven och föräldrarnas önskemål. Fungerar skolans dåligt blir elever och föräldrar missnöjda, precis som i den offentliga sektorn, men genom

⁹⁹ Ibid, anf. 205 av Björn Samuelson, Vänsterpartiet.

¹⁰⁰ 1991/92:127, anf. 206 av Christer Heister, Moderaterna.

reformen skapas såväl ett kundanpassat mandat som incitament till självbestämmande. Förutsättningen att denna nya relationsstruktur, ”kund och skola-relation”, har dock ingen vidare konsekvensanalys än att införandet av den leder till något alla parter vill ha, ökad kvalitet och resurseffektivitet.¹⁰¹ I teoriavsnittets sista stycke avhandlades konsekvenserna av denna relation vilken har sin början i dessa resonemang, och sin uppkomst genom friskolereformen. ”Kundifieringsprocessen” innebär en långt gången relation mellan välfärdsaktören och dess kunder, något som förstärkts genom implementeringen av den privata sektorns metoder och öppnandet av den offentliga sektorns ”marknad”¹⁰², vilket resulterar i en mer eller mindre explicit kundrelation med mer eller mindre implicita förväntningar om vad denna ska innebära.¹⁰³ Moderaterna utvecklar resonemanget genom att i samma anförande beskriva hur ökad utbildningsmångfald, olika pedagogiska profiler och aktörer som utmanar konventionella metoder tillsammans bidrar till en kontext där alla parter lär av varann och där den svagaste eleven inte blir lika utsatt som i ett enformigt system.¹⁰⁴

Rätten och möjligheten att välja skola är ett viktigt instrument för att vitalisera skolan. Vi får en stimulerande tävlan mellan olika skolor, vilket bidrar till en höjning av kvaliteten inom hela skolväsendet. **Det bästa blir det normala.**¹⁰⁵

Den uppmärksamme läsaren märker att den sista meningen av citatet från Moderaternas anförande också är citerat som huvudrubrik för denna uppsats. Rent tematiskt är formuleringen i sig träffande för såväl friskolereformen som NPM diskursen, men viktigare är argumentet – det bästa ska standardiseras – som avslöjar uppfattningen om att det är reformen i sig som är målet, snarare än vad kvalitén består i.¹⁰⁶ Exempelvis diskuteras ”kunskapsnivå” som ett sådant mått på kvalitet, men inte hur kunskaper hos elever gynnas av ökad konkurrens.¹⁰⁷ Tvärtom visar resultaten av reformen på betygsinflation¹⁰⁸, något som kommer diskuteras vidare i avsnittet om dagens diskurs. Det viktiga här är att det är otydligt hur, utöver ökad rationalisering och

¹⁰¹ Hood 1991, nr. 7

¹⁰² Ibid, nr. 6

¹⁰³ Karlsson 2020, s. 101

¹⁰⁴ 1991/92:127 anf. 206

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Hood 1991, nr 2, 3 och 5

¹⁰⁷ 1991/92:127 anf. 206

¹⁰⁸ Se avsnittet i ”dagens diskurs” om förbud mot vinster i välfärden samt tidigare MUF ordföranden Benjamin Dousas kritik mot sitt egna parti (M).

kostnadseffektivitet samt självbestämmande för elever och föräldrar, skolan som helhet ska nå ökad kvalitet. Det kan givetvis vara så att ökad rationalisering leder till sparade skattemedel, något som var synnerligen efterfrågat i ett hårt pressat ekonomiskt läge¹⁰⁹, och att friskolereformen i sig bör förstås som en ekonomisk rationaliseringsreform lika mycket som en valfrihetsreform.¹¹⁰ Vad som blir tydligt är att diskursen saknar explicita, avgränsade och definierade kvalitetsmått som ”kunskap”, och resonemang om hur dessa kvalitetsmått, snarare än kostnadsbesparingar och medbestämmande, bättre kan uppnås av elever och skolor.¹¹¹ När regeringen slår fast att ”det bästa blir det normala” kan det vara så att det är samhällsekonomiska värden som bestämmer hur väl reformen lyckas, medan den andra, som lärarförbundet, betonar andra kvalitetsmått vilka åter kommer i dagens ljus.¹¹²

5.1.4 SIA-utredningen

Även om Friskolereformen vittnar om tendenser för NPM diskursen ska de idémässiga argumenten inte utan vidare tillföras dit utan vidare redogörelser för tidigare diskurser.

1970-74 pågick en statlig utredning om ”skolans inre arbete” (SIA) vilken fungerade som granskning och utvärdering av verksamheten. Denna slog fast att den centrala styrningen av skolan *inte* tog hänsyn till elever som hade svårigheter och behövde individanpassade resurser, något som krävde en ökad närhet mellan beslutsleden och ökat *lokalt* inflytande föreslogs bidra till de resurssvagas bästa.¹¹³ Vidare betonas också relationen mellan skola, elever och föräldrar, där alla parter underbygger en bättre utbildning, inte minst genom ökat deltagande och inflytande i form av ”kvartssamtal” och ”klassmöten”.¹¹⁴

¹⁰⁹ Se tidigare diskussion om 1990-tals finansiella kris och hur denna drabbade offentlig sektor.

¹¹⁰ Jmf Hood 1991, nr 7 och 1991/92:127 anf. 206 om produktivitet

¹¹¹ 1991/92:127

¹¹² Se dagens diskurs, lärarförbundet och vinster i välfärden.

¹¹³ prop. 1975/76:39, s. 17

¹¹⁴ prop. 1975/76:39, s. 34

5.1.5 Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan

Principiella invändningar mot central styrning blev ännu tydligare under 1980-talet. I SOU 1984:4 påvisas såväl argument om den demokratiska rättigheten till individuellt val (valfrihet), god hushållning med skattemedel, friare styrning (från regel till målstyrning), fokus på elevernas medbestämmande och ökade möjligheter för utbildningsmångfald (avsteg från konformism). Denna diskurs sammanfattas följande i utredningen.¹¹⁵

1. *Det allmänna demokratiseringsmotivet*

att bredda och fördjupa demokratin i samhället och motverka en allt längre gående reglering och byråkratisering; ökat allmänt medborgarinflytande.

2. *Effektivitets- eller rationaliseringsmotivet*

att bättre kunna anpassa skolans verksamhet till skiftande lokala förutsättningar och behov, bl. a. genom rationellare användning av skolans resurser

3. *Motivationsmotivet*

att göra arbetet mer stimulerande för anställda och elever genom ökat engagemang i utformningen av den egna arbetssituationen

4. *Utbildningsmotivet*

att i skolan bättre kunna träna eleverna att ”på riktigt” utöva medbestämmande och medinflytande och ta medansvar

5. *Utvecklingsmotivet*

att förbättra förutsättningarna för utveckling av skolan mot de allmänna målen, bla genom ökat utrymme för lokala initiativ, alternativ. ”experiment”

I utredningen diskuteras rötterna till denna individualiserande utveckling som spåras till 1968 och den efterföljande diskursen, vilken ledde till initiativet att starta SIA-utredningen 1970.¹¹⁶ Detta ledde till ändrat innehåll i läroplanerna för grundskola och gymnasium¹¹⁷, vilka försöker skapa forum (klassråd) för elever att bli hörda och få

¹¹⁵ SOU 1984:84, s. 28f

¹¹⁶ SOU 1984:84, s. 34

¹¹⁷ Läroplan 70 för gymnasium och Lp 80 för grundskolan.

inflytande, men som får kritik bl.a. lärarna som menar ”att elevmedverkan är en inställning och ett förhållningssätt och inte bara ett ämne på schemat”.¹¹⁸

5.1.6 Egenmakt – att återerövra vardagen

Nationalencyklopedin daterar ordet ”egenmakt” till 1990 i den svenska ordboken och förklarar det som ”möjlighet för individen att (i större utsträckning) själv ta ansvar för sitt liv och sin situation och med motsvarande inskränkning av samhällets ansvar”.¹¹⁹ Detta följer diskursen från SIA-utredningen och SOU 1984:84 där det kollektivs deltagande och medbestämmande betonats, medan 1990-talets diskurs än tydligare betonar individen och dess underifrån-perspektiv.

Det är vår övertygelse att deltagaraspekten måste förstärkas. För att motverka centralistiska och elitistiska tendenser i samhället måste demokratin och deltagandet utvecklas på lokal nivå, gräsrotsnivå. Det räcker inte att sätta likhetstecken mellan röstande och demokratisk delaktighet. Det demokratiska utanförskapet är inte givet utan en konsekvens av hur samhället organiseras. Kraften och legitimiteten i demokratin anser vi står i direkt relation till ett högt och brett medborgerligt deltagande.¹²⁰

Denna egenmakt-diskurs står i kontrast mot den välfärdsstat och byråkratiska och centraliserade offentliga sektor som nådde sin kulmen under mellankrigstiden och efterkrigstidens första två årtionden, men som mötte stark kritik när maktutredningen publicerades 1990 för att denna reformpolitik ansågs ”lägga livet tillrätta”.¹²¹ Det sker alltså här två samtida utvecklingar under tidigt 1990-tal: kritik mot en starkt centraliserad stat och dess sociala ingenjörskonst¹²² och krav på medborgarens ökade ansvar och rättigheter i det demokratiska samspelet.¹²³

¹¹⁸ SOU 1984:84, s. 35. Lärarna kommenterar klassråd och elevinflytande.

¹¹⁹ Nationalencyklopedin, egenmakt

¹²⁰ SOU 1996:177, s. 79

¹²¹ SOU 1990:44, Maktutredningens huvudrapport, s. 234

¹²² Hirdman 1989

¹²³ SOU 1996:177

5.2 Dagens diskurs

I föregående avsnitt har den historiska förvaltningspolitiska diskursen analyserats med särskilt fokus på Friskolereformens tillkomst 1992 men också dess föregående och i närtid efterföljande idébaserade argument och diskurs. Anledningen till att denna varit intressant och själva syftet med uppsatsen är för att den historiska empirin är en kontrasterande canvas till dagens diskurs som innefattar både återförstatligande av svensk skola, skarp kritik mot friskolereformens införande och konsekvenser samt förslag på förbud mot vinst inom välfärdsverksamheter. I detta avsnitt kommer särskilt de ideologiska argumenten lyftas fram som kontrasterar mot den redogjorda historiska kontexten. I nästa kapitel kommer slutsatser sammanfattas utifrån båda dessa diskurser.

5.2.1 Från byråkrati till undervisning

I januari 2010 slår Lärarnas riksförbund fast i en opinionstext att knappt hälften av skolans kostnader går till undervisning och att man genom ökad effektivitet kan flytta nästan 5 miljarder ”från byråkrati till undervisning”.¹²⁴ Man hävdar att skolans grundproblem är att ”resurserna används fel”, att lärarna inte har tillräcklig tid att förbereda lektioner och ge specialanpassad undervisning för särskilt resurskrävande grupper, något som kan lösas genom att återgå till en statlig finansiering av skolan.¹²⁵ Måttet på hur väl svensk skola lyckas är undervisningen och dess förmåga att utrusta elever med adekvata kunskaper för att klara kunskapsmålen, men eftersom det sker en underfinansiering av just undervisningen – nästan 14 procent mindre än övriga OECD-länder – menar LR att detta är ett bevis för att kommunerna inte klarar finansieringsansvaret.¹²⁶ Vidare menar man att centrala styrinstrument som resurstilldelning och

¹²⁴ Lärarnas riksförbund 21 januari 2010. *Från byråkrati till undervisning*.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Lärarnas riksförbund 21 januari 2010

meritvärdering, något som skulle fortsätta vara statens ansvar efter kommunaliseringen, bara några år senare togs bort från statens bord samtidigt som skolverkets uppdrag omformulerades till ”att i praktiken strunta i uppföljningen”.¹²⁷ I grunden menar LR att 290 kommuner och därtill privata aktörer har lika många system och ambitionsnivåer för hur skolan ska prioriteras mot övrig verksamhet inom offentlig sektor, något som kräver en stark samlande aktör som prioriterar undervisning och kunskap.¹²⁸

5.2.2 Ordning och reda i välfärden

I en debattartikel 2015 föreslår civilminister Ardalan Shekarabi (S) tillsammans med partiledaren Jonas Sjöstedt (V) att en statlig utredning ska tillsättas vilken ska undersöka att ”starkt begränsa vinstuttag” för privata välfärdsaktörer.¹²⁹

Inom välfärden ska alltid kvalitet och likvärdighet stå i centrum. Fördelningen av välfärdens resurser ska styras efter behov. Ytterligare en central princip är att skattemedel ska användas till just den verksamhet de är avsedda för. Det är oacceptabelt att skära på kvaliteten för att kunna ta ut vinst. Regelverk och incitament ska inte ensidigt styra mot besparingar på personalen eller annat som påverkar välfärdens kvalitet negativt. Då skolor med vinstsyfte har lägre lärartäthet och privata äldreboenden har färre anställda, kan det ifrågasättas om det ekonomiska intresset är det mest lämpliga för att åstadkomma kvalitet inom välfärden.¹³⁰

Poängen med utredningen är att skapa ett regelverk där skattemedel stannar inom välfärdsverksamheter och inte betalas ut till ägare vilka har större intresse att maximera vinsten och har således strukturellt problem som motiverar privata aktörer som håller nere kostnaderna även om det påverkar kvaliteten.¹³¹ I direktivet till den särskilda utredaren står ” Syftet med utredningen är att säkerställa dels att offentliga medel användas till just den verksamhet de är avsedda för och på ett sådant sätt att de kommer brukarna till godo, dels att eventuella

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Dagens Nyheter debatt 5 mars 2015.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid.

överskott som huvudregel ska återföras till den verksamhet där de uppstått.”¹³²

Som utredare utnämns socialdemokraten Ilmar Reepalu.

I utredningen beskrivs hur skolan tillhör det område inom välfärden som ägnat mest koncentration och där det tillkommit flest studier angående verksamheternas effekter, i huvudsak gällande om elevernas kunskapsnivå i jämförelser av betyg eller i internationella och nationella jämförelser, medan det finns ett underskott av studier av andra värden som demokrati och personlig utveckling.¹³³ I utredningen diskuteras huruvida betyg kan jämföras eftersom det i studier av kommuner med hög konkurrens visats finnas en korrelation mellan just konkurrens och betygsinflation, även om det också finns studier som förkastar dessa slutsatser.¹³⁴ Vidare konstateras att det i jämförelser mellan nationella prov rättade av ”interna lärare” och ”externa lärare” finns en diskrepans, där intern rättning är generösare med betygen än den externa.¹³⁵ Denna trend om ”glädjebetyg” är tydligast för friskolor, och i en jämförelse från skolverket från 2015 bekräftas att den trenden varit relativt bestående över tid, även vid korrigering av demografiska och socioekonomiska variabler.¹³⁶ Utredningen visar en skillnad i antal anställda lärare, ”Både inom grund- och gymnasieskolan är lärartätheten i fristående skolor i genomsnitt lägre än i de kommunala skolorna”, men också att lärare i kommunal skola i större utsträckning har en pedagogisk examen.¹³⁷ När det gäller upplevd kvalitet från elever syns inga tydliga skillnader medan föräldrar vars barn går i en friskola i högre utsträckning är nöjdare än föräldrar med barn i en kommunal skola.¹³⁸ När det gäller kostnader och effektivitet visar studier att det inte finns några signifikanta skillnader mellan kommunala och fristående skolor.¹³⁹ När det gäller förslag föreslår utredningen omfattande regelverk för privata aktörer att ta emot skattemedel för utförandet av välfärdstjänster och ställer sig starkt kritisk till så kallade ”övervinster” som snarare påverkar kvalitén av välfärden än bidrar med ökad effektivitet och resursanvändning.¹⁴⁰

Det ska klargöras att utredningen har undersökt och jämfört olika

¹³² Kommittédirektiv 2015:22

¹³³ SOU 2016:78, s. 256

¹³⁴ Ibid, s. 257

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Ibid, s. 258.

¹³⁷ SOU 2016:78, s. 261f. Gällande andel med pedagogisk examen är det för kommunala skolor 86 procent och motsvarande för friskolor är 73 procent enligt en studie från skolverket där läsåret 2014/15 har jämförts.

¹³⁸ Ibid, s. 263.

¹³⁹ Ibid, s. 273

¹⁴⁰ SOU 2016:78, sammanfattning

väl-färdsaktörer inom privat respektive offentlig regi. Även om man refererar till 1980- och 1990-tals diskursen som präglade för ökad kvalitet, effektivitet och valfrihet¹⁴¹, något som lett till en ökning av privata aktörer men inte en påvisbar ökad kvalitet och effektivitet mellan aktörerna, är detta inte svar nog om NPM-diskursens relevans. Utredningen visar inte hur implementeringen av NPM-diskursen *inom* offentlig sektor påverkat exempelvis kommunala skolors effektivitet och kvalitet, vilket gör att de olika komponenterna i Hoods operationalisering inte är irrelevant utan tvärtom kan faktumet att små skillnader mellan privata och offentliga aktörer idag ses som att de offentliga aktörerna genom NPM tagit till sig kritiken från den tidigare diskursen och, mer eller mindre frivilligt, implementerat NPM för att öka effektivitet och kvalitet.¹⁴²

5.2.3 En likvärdig skola

”Ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för statligt huvudmannaskap för skolan tas fram.”¹⁴³ Så avslutas punkt nummer 54 i januariavtalet som handlar om att skolan ska ha så likvärdiga förutsättningar som möjligt. Två decennier efter kommunaliseringen och friskolereformen är alltså statligt huvudmannaskap åter på den politiska agendan och det under parollen ”likvärdig skola”. Att den socialdemokratiska-miljöpartistiska regeringen har invändningar mot vinstdrivande skolor syns i såväl direktiven som utredning 2016:78, men kritiken är inte begränsad till ett av de politiska blocken.

Hade jag varit utbildningsminister hade de här koncernerna som drar ner på undervisningstid för att tjäna pengar på skolpengen antingen behövt förändra sig, eller helt gå under. Jag är den främsta försvararen av fritt skolval. Men många är fast i gamla ideologiska skygglappar från 90-talet. Man var så stolt över landvinningarna

¹⁴¹ SOU 2016:78, s. 149f

¹⁴² Hoods 1991, bilaga 1

¹⁴³ Januariavtalet, punkt 54

man gjorde då, och har inte kunnat se bristerna och alla avarter som uppstått i systemet.¹⁴⁴

Att det Moderata ungdomsförbundet, ett av Sveriges mer liberala förbund, ställer sig bakom mycket av kritiken mot friskolereformen, dess ideologiska uppkomst och utveckling, är inte bara noterbart, utan principiellt anmärkningsvärt.

I april 2020 presenterades SOU 2020:28 som utrett hur skolan ska bli mer likvärdig, alltså hur elever ska ha samma kvalitet på sin utbildning även de som bor på landsbygden eller inte har gynnande förutsättningar i form av socioekonomiska faktorer.

Den kanske mest slående trenden i svensk skola är den kraftigt ökade spridningen i skolornas kunskapsresultat sedan början av 1990-talet. Det råder bred enighet om att dessa ökande skillnader mellan skolor i mycket hög grad kan hänföras till ökad skolsegregation. Elever har blivit allt mer uppdelade mellan olika skolor utifrån socioekonomisk- och migrationsbakgrund.¹⁴⁵

Utredningen slår alltså fast att den svenska skolan under de senaste 20 åren blivit fragmentiserad, något som också varit ett delmål i syftet att nå ökad aktörsmångfald och konkurrens, där ”det bästa blir det normala”.¹⁴⁶ Det är dock tydligt att det bästa bara blivit verklighet för några, medan andra tvärtom fått det sämre.¹⁴⁷ SOU 2020:28 menar i sina slutsatser att detta är resultatet av ett decentraliserat beslutssystem och skriver bland annat att ”skillnaderna mellan huvudmän och skolenheter i dag är för stora och att många enskilda kommuners möjlighet och förmåga att förändra finansieringen eller verksamheten för att skolan ska bli mer nationellt likvärdig är begränsad och att staten därför behöver ta ett större ansvar”.¹⁴⁸ Därför föreslår utredningen ett ”sektorsbidrag” i ett slags ramstyrningssystem för att dels skapa en långsiktigare finansiering och dels att den inte ska bli så projektstyrd utan skapa och ta ansvar för helheten.¹⁴⁹ Syftet är också att minska administrationen eftersom detta är ett ramverk snarare än ett bidrag som måste ansökas och administreras.

¹⁴⁴ MUF ledaren Benjamin Dousa om friskolor i Svenska Dagbladet 10 januari 2020

¹⁴⁵ SOU 2020:28, s. 15f

¹⁴⁶ 1991/92:127 anf. 206

¹⁴⁷ SOU 2020:28, s. 20

¹⁴⁸ Ibid, s 22

Sammanfattningsvis kan dagens diskurs, i tydlig kontrast till den tidigare redovisade 1990-talsdiskursen, sägas stå för ett samlat, enhetligt och holistiskt synsätt, något som också i en utredning som statliga skolmyndigheter är explicit beskrivet.¹⁵⁰ Samtidigt är utvecklingen inte entydig och precis som NPM diskursen pågår flera händelseutvecklingar samtidigt. Politiskt betonas den ökade segregeringen och ojämlika förutsättningar, något som förväntas ge ökat krav på specialanpassade lösningar för skolor i utanförskapsområden men också ökad politisk kontroll över utvecklingen, antingen genom centralisering av hela systemet i form av statligt huvudmannaskap eller genom finansiella ramverk som det tidigare beskrivna sektorsbidraget som innebär ökat nationellt ansvar för helheten. Organisatoriskt och förvaltningspolitiskt finns det inte entydiga tendenser på att NPM diskursen avtar, utan snarare anpassar sig de olika komponenterna till en ny utveckling. Rationalisering, tydligare ansvarsfördelning, sparsamhet, decentralisering av beslutsprocesser och ökad konkurrens nämns fortfarande som delar av framtidens skola. Men målstyrning kompletteras återigen med ökad regel- och ramstyrning, privata aktörer möter allt fler och långtgående krav om vinstförbud och att se medborgaren framför vinstintresset, konkurrens har fått lämna plats i diskursen för jämlik utbildning och sammantaget tyder dessa komponenter, om utvecklingen inte nämns, på tendenser om minskad decentralisering och ökad centralisering av skolan igen. Pendeln har således redan början vända innan friskolereformen hunnit fira 20 år. Samtidigt är det inte klarlagt att en ökad centralisering automatiskt innebär ett stopp för friskolor. De senaste årens utredningar, inte minst den så kallade Reepalu utredningen¹⁵¹, visar på starka begränsningar som innebär att vinst snarare ska återinvesteras i verksamheten än delas ut till ägare, något som, om dessa förslag blir verklighet, lär påverka privata aktörers intresse för nyetablering och expansion.

¹⁴⁹ Ibid, s. 24f

¹⁵⁰ SOU 2018:41, s. 21

¹⁵¹ SOU 2016:78, *Ordning och reda i välfärden*

6 Slutsatser

Enligt Hoods operationalisering står New Public Management för tydlig ansvarsfördelning, standardisering och rationalisering, målstyrning, decentralisering, ökad konkurrens, implementering och nyttjande av privat sektor samt en långtgående sparsamhet av skattemedel. Det är inte så att dessa komponenter inte funnits innan friskolereformens tillkomst 1992, tvärtom visar det första avsnittet i den empiriska analysen av denna uppsats att flertalet komponenter, inte minst decentralisering, varit aktuella inom fler diskurser än NPM och friskolereformen. Exempelvis var en av SIA-utredningens slutsatser, under tidigt 1970-tal, att den centrala styrningen missgynnade resurssvaga grupper och att ett ökat lokalt inflytande är nödvändigt, i synnerhet genom elevsamverkan där kvartssamtal och klassmöten skapas som nya elevforum i den svenska skolan. I en statlig utredning från 1984, *om lokalt folkstyre genom brukarmedverkan*, menade man bland annat att en detaljerad regelstyrning motverkade ”det allmänna demokratiseringsmotivet”, att det är mer motiverande om elever får påverka sin skolgång, att ökat ansvar i sig innebär ökad fostran av elever och att den lokala närheten skapar förutsättningar för rationell hushållning av resurser. Samtidigt var de privata skolorna slutna enheter för de flesta skolelever vars föräldrar inte hade de ekonomiska privilegier som krävdes att betala skolavgifterna. När friskolereformen tillkom skedde så ett skifte. Friskolor etablerades och med dem skapades alternativ för svenska skolelever. I såväl direktiv, som utredning och riksdagsdebatt om reformen betonades just detta alternativ, att eleven själv ska få påverka sin skolgång, som den främsta anledningen. Detta var sannolikt inte ovidkommande, synnerligen inte för den borgliga regeringen som genomdrev reformen och vars eftermäle blev att starta ”valfrihetsrevolutionen”, men friskolereformen bör förstås ur fler perspektiv.

Det framstår tydligt, inte minst i utredningar som föregår riksdagsbeslutet om friskolan, att ökad rationalisering och hushållning med skattemedel är centralt för den offentliga sektorn.

Den finansiella kris som uppstår under tidigt 1990-tal, som följer ett 1980-tal där besparingar varit på agendan inom offentlig förvaltning, skapar omfattande krav på besparingar och rationalisering. Där framstår den samtida trenden inom offentlig förvaltning – NPM – vilken utlovar, med inspiration från den privata sektorn, att målstyrning, decentralisering, erbjuda privata aktörer att verka inom en del av välfärden, som inte bara realistisk, utan nödvändig.

Samtidigt är det inte så att man ”köper hela paketet”, komponenterna kan alltid diskuteras och Hood är inte ensam om att definiera dess innehåll. Exempelvis var Socialdemokraterna starkt kritiska till de delar som bjuder in privata aktörer att verka inom välfärden. Vänsterpartiet var än mer kritisk, även mot decentralisering av skolan. De borgliga partierna såg flera vinster, inte bara att friskolor i sig skapar valfrihet, utan reformen förväntades skapa ökad konkurrens inom offentlig sektor och tvinga offentliga aktörer att rationalisera och förbättra sin verksamhet. Dessa synergieffekter förväntades skapa en svensk skola med både valfrihet och rationalitet, tydlig ansvarsfördelning men utan allt för detaljerad regelstyrning.

Idag framstår dessa förväntningar som både självklara och naiva. När den dåvarande moderata ungdomsförbundets högsta ledare sa att moderpartiet ”sitter i knäet på privata friskoleaktörer” och går deras intressen, har en hel generation passerat det nya skolsystemet sedan friskolereformen. I en internationell jämförelse framstår, som senare årens utredningar om begränsning av vinstuttag visar, att svensk skola i detta hänseende haft de mest generösa reglerna, där kraven på de privata aktörerna varit för lättsamma, något som blev tydligt när en av Sveriges största friskolekoncerner Johan Bauer med över 11 000 elever och 1000 lärare gick i konkurs 2013. Om detta visste man inte när friskolereformen genomfördes, även om kritik framfördes mot just den typen av intressekonflikt som kan uppstå mellan ägarnas intresse i vinstutdelning och elevers kunskap. I dagens diskurs finns samtidigt framgångsrika friskolor vilka får erkännande, och debatten handlar numera om att *begränsa* vinstuttag och mäta rätt variabler – som elevers kunskaper – än att följa olika styrningstrender inom såväl den allmänna offentliga förvaltningen som den specifikt skolpolitiska. Därför kan man diskutera hur trendkänslig den offentliga förvaltningen är, i synnerhet under en finansiell kris.

När Friskolereformen tillkom var förväntningarna höga. Mot bakgrund av flertalet utvecklingar inom offentlig sektor, bland annat NPM, skulle rationalitet råda och konkurrens bidra till kvalitet. *Det bästa skulle bli det normala*, som man sa i riksdagsdebatten om reformen. Det har visat sig att *det bästa* bara blivit normalt för *några*. Anledningen till det råder det olika meningar om, men skolan är ingen avskild del av samhället utan tvärtom en spegel av dess mest koncentrerade utmaningar, förutsättningar och förväntningar. Därför faller förvaltningspolitiska och organisatoriska trender i nytt ljus. Förväntningen att implementeringen av NPM löser en kris vittnar om en bristande insikt att det i skolan inte råder något undantagstillstånd från samhällets utveckling. Oavsett om samhället brottas med en finanskris, som under friskolereformens uppkomst, eller en migrationskris, som de senare årens utredningar om sämre jämlikhet i skolan vittnat om, hänger dessa utvecklingar inte bara ihop med skolverksamheten, utan förstärker dess utmaningar. *Annorlunda formulerat*: lyckas samhället skapa bättre förutsättningar för skolan idag, så kan skolan lyckas skapa förutsättningar för ett bättre samhälle i morgon.

Målstyrning var inget nytt i sig, men hur, var och i vilken omfattning man använder det, och utan att komplettera med exempelvis regelstyrning som åter är på agendan idag, vittnar om trendkänslighet – en tro att det senaste modet är ”det bästa”. Därför bör dagens diskurs inte förstås som ett nytt trendbrott, utan som en återgång till en variation av komponenter, där staten förväntas ta större ansvar för helheten och där friskolor inte kommer vara vilket företag som helst, utan tvingas agera utifrån att de är en del av den svenska välfärdsmodellen och regleras därefter. New Public Management har alltså inte slutat gälla som modell för den svenska skolan, men som alla nyblivna 18-åringar, tvingas friskolereformen anpassa sig till en mindre naiv och mer vuxen verklighet.

7 Referenser

- Bergström, Göran och Svärd, Per-Anders (2018), "Idé och Ideologianalys", i Boréus, Kristina & Bergström, Göran (red.), *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, Fjärde [omarbetade och aktualiserade] upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2018
- Bäck, Henry, Gissur Ó. Erlingsson & Larsson, Torbjörn, *Den svenska politiken: struktur, processer och resultat*, Upplaga 4, Liber, Stockholm, 2015
- Curren, Randall R. (red.), *Philosophy of education: an anthology*, Blackwell, Malden, MA, 2007
- Dorey, Peter. *The Legacy of Thatcherism – Public Sector reform*, Observatoire de la société britannique, 2015, 33-60
- Edgren, H. (2019) i *Utbildningshistoria: en introduktion*, Larsson, Esbjörn & Westberg, Johannes (red.), Tredje upplagan, Studentlitteratur, Lund.
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Towns, Ann E. & Wängnerud, Lena, *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Femte upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2017
- Friedman, Milton & Friedman, Rose D., *Frihet att välja: ett personligt inlägg*, Timbro förlag, [Stockholm], 2017
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for all seasons?" i *Public Administration* Vol. 69 Spring 1991 (3-19).
- J. Lundquist, L. (2018). "Privatisering", i Dahlström, Carl (red.), *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*, Sjätte upplagan, Studentlitteratur,

Lund, 2018

Kroksmark, Tomas (red.), *Den tidlösa pedagogiken*, 2., [rev.] uppl., Studentlitteratur, Lund, 2011

Karlsson, Tom S., (2020), ”Att vara kund till staten”, i Ehn, Peter och Sundström, Göran (red.), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet*, En forskningsantologi, Om offentlig sektor, Statskontoret 2020.

Karlsson, Tom S., *New Public Management: ett nyliberalt 90-talsfenomen?*, Upplaga 1, Studentlitteratur, Lund, 2017

Kallin, Micael (2019), Essä, *Valfrihetsrevolutionen del 1: När landet lagom blev extremt*, Tidskriften Kvartal 25/06/2019.

Lundh Nilsson, Fay och Westberg, Johannes (2019). ”Utbildning och ekonomi”. i Larsson, Esbjörn & Westberg, Johannes (red.), *Utbildningshistoria: en introduktion*, Tredje upplagan, Studentlitteratur, Lund.

Magnusson, Eva Maria, *Vad händer i själva verket?: om styrning och handlingsutrymme i Skolverket under åren 1991–2014*, Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet, Diss. Uppsala, 2018

Möller, Tommy, *Svensk politisk historia: strid och samverkan under tvåhundra år*, Fjärde upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2019

Platon, *Staten*, Modernista, Stockholm, 2019

Proposition 1975/76:39 – Om skolans inre arbete (SIA)

Riksdagens snabbprotokoll 1991/92:127 – *Riksdagsdebatten om friskolereformen*

Statistiska Centralbyrån (SCB), Statistisk årsbok för Sverige 1987, tabell 447, riksdagens sammansättning 1986/87.

Sundström, G. (2015). "Administrative Reform", i Pierre, J., ed., *Oxford Handbook on Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press, p. 315-331

Siegel, Harvey (red.), *The Oxford handbook of philosophy of education*, Oxford University Press, Oxford, 2009

Statskontoret, *Myndigheternas lednings former – en kartläggning och analys* (2014:4)

SOU 1984:84 - *Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan*

SOU 1988:20 - *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*

SOU 1996:177 – *Egenmakt, att återerövra vardagen*

Utbildningsutskottets betänkande 1991/92:UBU22

Verger, Antoni, Novelli, Mario & Altinyelken, Hülya K. (red.), *Global education policy and international development: new agendas, issues and policies*, Second edition., Bloomsbury Academic, London, UK, 2018.

8 Bilaga 1 – Operationalisering Hood 1991¹⁵²

TABLE 1 Doctrinal components of new public management

No.	Doctrine	Meaning	Typical justification
1	'Hands-on professional management' in the public sector	Active, visible, discretionary control of organizations from named persons at the top, 'free to manage'	Accountability requires clear assignment of responsibility for action, not diffusion of power
2	Explicit standards and measures of performance	Definition of goals, targets, indicators of success, preferably expressed in quantitative terms, especially for professional services (cf. Day and Klein 1987; Carter 1989)	Accountability requires clear statement of goals; efficiency requires 'hard look' at objectives
3	Greater emphasis on output controls	Resource allocation and rewards linked to measured performance; breakup of centralized bureaucracy-wide personnel management	Need to stress <i>results</i> rather than <i>procedures</i>
4	Shift to disaggregation of units in the public sector	Break up of formerly 'monolithic' units, unbundling of U-form management systems into corporatized units around products, operating on decentralized 'one-line' budgets and dealing with one another on an 'arms-length' basis	Need to create 'manageable' units, separate <i>provision</i> and <i>production</i> interests, gain efficiency advantages of use of contract or franchise arrangements <i>inside</i> as well as outside the public sector
5	Shift to greater competition in public sector	Move to term contracts and public tendering procedures	<i>Rivalry</i> as the key to lower costs and better standards
6	Stress on private-sector styles of management practice	Move away from military-style 'public service ethic', greater flexibility in hiring and rewards; greater use of PR techniques	Need to use 'proven' private sector management tools in the public sector
7	Stress on greater discipline and parsimony in resource use	Cutting direct costs, raising labour discipline, resisting union demands, limiting 'compliance costs' to business	Need to check resource demands of public sector and 'do more with less'

¹⁵² Hood 1991, Public Administration Vol. 69 Spring 1991, s. 4-5