

Lunds universitet
Samhällsvetenskapliga institutionen

STVA23
HT 2023
Handledare: Hanna Ekström

Kommunalisering av skolan

En argumentationsanalys om den svenska skolans kommunalisering

Alexander Fyhn Unander-Scharin

Adrian Ekvall

Abstract

I denna uppsats har en diskussion förts om kommunaliseringen av den svenska skolan. Studien använder sig av en argumentationsanalys på både dåtida och nutida argument om kommunaliseringen samt kartlägger skolans förändring som ägde rum 1991. Carol Bacchis WPR-analys används på regeringens proposition om att kommunalisera skolan från 1989. Argumenten som framfördes vid tiden för propositionen handlade främst om ineffektivitet, bristfällig kvalitet och en ouppfylld potential, vilket kommunal styrning ansågs kunna lösa. Den nutida argumentationen grundas i olika syn på begreppet likvärdighet. Kommunal styrning av skolan ansågs definiera likvärdighet som individualisering, medan statlig styrning definierade likvärdighet som mer ekonomiskt och resurs- och utbildningsinriktad.

Nyckelord: Kommunalisering, skolan, argumentationsanalys, WPR-analys

Antal ord: 6 949

Innehållsförteckning

1. Introduktion.....	1
1.1. Bakgrund.....	1
1.2. Syfte & frågeställning.....	1
1.3. Avgränsningar.....	2
1.4. Analysmetod.....	3
1.5. Material.....	3
1.6. Tidigare forskning.....	4
2. Statlig och kommunal styrning.....	5
2.1. Statlig styrning.....	5
2.2. Kommunal styrning.....	5
2.2.1. Kommunalt självstyre.....	7
3. Teoretiskt ramverk.....	8
3.1. Begrepp.....	8
3.2. Nyinstitutionalism.....	8
4. Argumentationsanalys.....	9
4.1. Historiskt perspektiv.....	9
4.1.1. WPR.....	10
4.1.2. What's the problem represented to be?.....	10
4.1.3. What presuppositions or assumptions underlie this representation of the problem?.....	12
4.1.4. What is left unproblematic in this problem representation?.....	12
4.1.5. Sammanfattning av historiskt perspektiv.....	13
4.2. Nutida perspektiv.....	13
4.2.1. SOU 2022:53.....	14
4.2.1.1. Alternativ 1.....	14
4.2.1.2. Alternativ 2.....	15
4.2.2. Regionala kontor och lokaliseringsfördelar.....	16
4.2.3. Sammanfattning av nutida perspektiv.....	17
5. Diskussion.....	17
5.1. Historiskt perspektiv.....	17
5.2. Nutida perspektiv.....	18
5.3. Begränsningar.....	19
5.4. Framtida forskning.....	19
6. Slutsats.....	20
7. Referenser.....	22

1. Introduktion

1.1. Bakgrund

Den 8e december 1989 klubbades förslaget igenom i riksdagen. Socialdemokraterna hade med hjälp av VPK, nuvarande Vänsterpartiet, samlat majoritet för en kommunalisering av skolan. Under sommaren 1991 verkställdes kommunaliseringen och staten var inte längre inblandad i skolans styrning. Ansvaret förflyttas från staten till kommunerna att upprätthålla ett gott resultat och en likvärdig skola för alla (Proposition 1989/90:41. *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*). Skolan genomgick stora förändringar efter detta. Personalen på skolorna fick en ny arbetsgivare och en ny anställning, en kommunal sådan istället för en statlig. Samtidigt förblev vissa ansvarsområden på statliga myndigheter. Läroplaner utfärdas än idag av Skolverket, som bildades i samband med kommunaliseringen av skolan. Skolverket ersatte Skolöverstyrelsen som tidigare haft det övergripande ansvaret över skolan. Den tidigare läroplanen från 1980 ersattes av en ny, 1994, som gällde fram till 2011 (Göteborgs universitetsbibliotek 2023).

På senare tid har Skolverket väckt frågan, som en del av ett regeringsuppdrag, om att etablera regionala kontor utspridda i Sverige med syftet att *“skolan ska bli mer likvärdig, att kvaliteten ska stärkas och att fler barn och elever ska nå målen”* (Skolverket 2023a). Trots att syftet, 1989, var att decentralisera skolans styrning har det nu blivit aktuellt igen med någon form av styrning eller vägledning från Skolverket. Även om det inte explicit nämns att mer styrning från Skolverket är aktuellt väcks frågan om det är dit vi är på väg. Förhoppningen med dessa regionala etableringar från Skolverkets sida är att *“få ökad spridning och närvaro i landet för att kunna ge stöd. På så vis underlättar vi för möten med huvudmän, rektorer, lärare, förskollärare och annan personal efter deras respektive behov och förutsättningar.”* (ibid.). Med detta i åtanke höjs förundran kring om Skolverket anser att kommunaliseringen var lyckad eller inte, eller åtminstone en önskan om mer centralisering och samarbete.

1.2. Syfte & frågeställning

Syftet med denna studie är att utreda, problematisera och analysera beslutet att kommunalisera skolan 1991 och dess konsekvenser. För att lyckas analysera beslutet att

kommunalisera skolan så tydligt som möjligt och med mer än en infallsvinkel kommer analysen innefatta både en argumentationsanalys med ett historiskt perspektiv och ett nutida perspektiv samt en teoretisering om samlokalisering av regionala kontor och specialpedagogiska skolmyndigheten.

Frågeställningen blir därför:

- Vilka argument gjorde kommunaliseringen möjlig och hur ser argumentationen ut idag?

För att precisera exakt vad vi vill analysera och besvara använder vi oss av en tvådelad frågeställning. Den första delen av frågan tar upp vilka argument som möjliggjorde kommunaliseringen av skolan analyseras med hjälp av en argumentationsanalys som ger perspektiv på de argument som användes för att rättfärdiga beslutet. Argumenten kommer att delvis bli hämtade ifrån en typ av diskursanalys, närmare bestämt en WPR-analys. WPR-analysen är skapad för att utreda policydokument och används, i vårt fall, för att analysera en proposition till policydokument. Analysen använder kritiska frågor som försöker besvara varför reformen skapades. Dessa frågor kommer att ta upp hur argumenten såg ut och varför de såg ut så under tiden vid beslutet. Den andra delen av frågan, det nutida perspektivet på argumentationen, kommer, likt den första frågan, att behandlas genom en argumentationsanalys genom att ställa statlig styrning mot kommunal styrning i en samtida kontext. För att förstå de nutida argumenten ytterligare kommer en teoretisering om lokaliseringsfördelar appliceras. Argumentationsanalysen är alltså ett sätt att ställa argumenten emot varandra och förstå varför resultatet blev som den blev och varför argumenten ser ut som de gör.

1.3. Avgränsningar

Denna studie kommer endast att behandla Sveriges decentralisering av skolan och inte göra några jämförelser med andra länder. Studien kommer främst utgå ifrån reformen 1991, hur argumenten lades fram vid tiden och hur Skolverket ser på argumenten och kommunaliseringen idag. Dessutom kommer en avgränsning göras för privatskolor då fokuset ligger på utbildning i offentlig sektor. Avgränsningen möjliggör en tydlig distinktion inom arbetet och hjälper till med att fördjupa texten samt ett bibehållet fokus på att enbart besvara frågeställningen.

1.4. Analysmetod

Studien använder sig av en argumentationsanalys med ett historiskt och nutida perspektiv på argumentationen för att besvara frågeställningen. Argumentationsanalys används för att *“beskriva och värdera det argumenterande inslaget”* i exempelvis enskilda texter, debatter och liknande (Boréus (red.) 2018, s.127). Genom denna analysmetod kan diskussionen hamna i vilka argument som används, varför de används samt vem som yttrat dem. Förhoppningen är att studien ska belysa argument som myntats både historiskt och i vår samtid och analysera hur diskussionen förändrats i nutid jämfört med vid tiden för beslutet att kommunalisera skolan. Fördelen med en argumentationsanalys på denna frågeställning är att slutsatsen förhoppningsvis kan bli vägledande i framtida organisatoriska beslut på myndighets- eller regeringsnivå.

I denna studie används WPR-analysen för att pröva argumenten. Syftet är att undersöka hur diskursen såg ut vid tiden och vilka argument som användes i beslutet att kommunalisera skolan. Förhoppningen är att relevanta texter ska utöka förståelsen för hur vissa sociala kulturer, institutioner och föreställningar ser ut. WPR-analysen används för att skapa en bredare förståelse för hur den svenska skolan behandlas runt tiden för propositionen 1989. Dessutom skapar denna analysmetod en möjlighet att handplocka de argument som använts och möjliggör en förståelse för dem. Fördelen med denna typ av analys är att den möjliggör en kartläggning och förståelse för en åsiktsförändring över en bestämd tidsperiod, vilket i detta fall, kan markera hur argumenten formades och formulerades beroende på vilken ställning som togs till frågan. WPR-analys erbjuder sex stycken kritiska frågor för att fullgöra en analys av en diskurs. Denna uppsats kommer inte att använda alla sex frågor då vi inte vill analysera hela diskursen utan endast ta fram historiska argument och analysera dem. Meningen är att förstå vilka argument som användes och varför de användes. Urval av WPR-analysens frågor är alltså anpassade till vår frågeställning. Detta arbetssätt bidrar med en handplockning av relevans som i sin tur tar upp de centrala frågor inom analysen och är anpassade till att besvara denna studie.

1.5. Material

Materialet som kommer att ligga till grund för diskussionen kommer att bestå av Skolverkets styrdokument, utvärderingar, tidigare studier och forskning. Analysen kommer även att utgå

från en av Statens offentliga utredningar från Utbildningsdepartementet, SOU 2022:53 med rubriken: “Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag”. En rapport från Sveriges Kommuner och Regioner kommer att användas i avsnittet som behandlar kommunal styrning. Sveriges Kommuner och Regioner är en arbetsgivar- och medlemsorganisation för Sveriges 290 kommuner och 21 regioner. SKR är framträdande inom flera politiska frågor, har en förtroendevald styrelse och är Sveriges största arbetsgivarorganisation. Inom WPR-analysen kommer propositionen från 1989 av regeringen användas och dessutom två tidningsartiklar, varav en innehåller en intervju med tidigare skolminister och statsminister Göran Persson.

1.6. Tidigare forskning

Denna studie, till skillnad från tidigare forskning som har behandlat och analyserat kommunalisering av skolan, teoretiserar också om samlokalisering av myndigheter och skolor och om den samtida frågan om regionala kontor. Eftersom syftet med texten är att bidra till detta forskningsfält, som handlar om skolan, är stycket till för att hänvisa och uppmärksamma tidigare forskning som bidragit till denna uppsats.

Berg (2015) beskriver “*friutrymmet*” för tjänstemännen i skolan samt hur kommunaliseringen har påverkat. Lärare och skolledares professionella autonomi problematiseras samt diskuteras olika reform implementeringar. Berg tyder på att en bristfällig reform implementering kan böttna i avvikande intressen och om hur olika syner på reformen förklarar olika delar i självaste bristen. Även regeringskansliet har, genom uppdrag, utrett kausala effekter av den svenska skolans kommunalisering (SOU 2014:5). Utvärderingen har genomförts med en konsekvensanalys och granskat flera olika faktorer inom den kommunala skolan. I uppdragets avslutning resoneras också om statligt respektive kommunalt huvudmannaskap och där hamnar utvärderingen i resultatet att skolan inte skall abdikera det kommunala huvudmannaskapet.

Alltså finns det tidigare forskning om den svenska skolans kommunalisering och även, men dock i begränsad mängd, forskning i komparativt syfte mellan kommunal och statlig styrning. Vi har dock i avsikt att utveckla forskningen inom detta fält genom att ta upp annat material och andra perspektiv såsom att analysera både nutida och dåtida argument.

2. Statlig och kommunal styrning

Detta avsnitt har för avsikt att beskriva de båda styrningsformerna för att skapa klarhet och underlätta för analysen senare i uppsatsen. Det kommer även att inkluderas en inledande beskrivning kring historien och processen bakom beslutet att kommunalisera skolan för att öka förståelsen och kunna agera som fundament inför analysen. Vidare kommer det kommunala självstyret beskrivas och hur det fungerar i samspel med den kommunala skolan.

2.1. Statlig styrning

Statlig styrning av skolan innebär att staten är huvudman för skolan och styr därigenom dess verksamhet. Den övergripande idén med ett statligt ansvar över skolan är att skapa större likvärdighet, ekonomiskt och resurs- och utbildningsmässigt. Tanken är att när staten är huvudman kommer problem såsom otillräcklig ekonomi och brist på personal och resurser i vissa kommuner lösas. Vidare kan statens möjlighet till samarbete och övergripande arbete över flera eller alla kommuner gynna skolans möjlighet att bli mer likvärdig över hela landet.

Innan 1991 styrdes skolan helt och hållet av staten. Staten som huvudman använde detaljstyrning över innehåll och organisation (Nygren 2013 s, 9). Skolans verksamhet styrdes genom detaljerade styrdokument och läroplaner utfärdade av staten. Dessa styrdokument hängde med efter decentraliseringen eftersom de definierar hur organisationen kring skolan ska byggas upp och hur kommunen och enskilda skolor, på bästa sätt, ska agera. Vidare var den ekonomiska styrningen av skolan kontrollerad av staten, vilket den är än idag under kommunal huvudman. Dock fungerar den inte på samma sätt som idag vad gäller ansvar och reglering. Innan 1991 var statens uppgift att säkerställa "*jämlika ekonomiska förhållanden*" medan det idag fördelas pengar mellan kommunerna som i sin tur ansvarar för fördelningen till skolorna (ibid. 9).

2.2. Kommunal styrning

Kommunal styrning innebär att kommunen bär huvudansvaret för skolans verksamhet, till skillnad från statlig styrning där motsatsen gäller. 1989, under regeringen Carlsson I, röstades förslaget om kommunalisering av skolan igenom av riksdagen. I rapporten "Kommunaliseringen av Sverige - och vikten av att blicka framåt" från Sveriges Kommuner och Regioner beskrivs den då nya styrningsreformen i tre punkter (SKL 2011. 9):

- En mer renodlad och tydlig ansvarsfördelning.
- Ett nytt statligt bidragssystem.
- En avveckling av den statliga regleringen av anställningar.

I propositionen “Om ansvaret för skolan” argumenterade dåvarande skolministern Göran Persson för att skolans ansvarsförhållanden var för oklara och att det drabbar både personalen och skolans verksamhet (ibid. 10). Persson menade att *“kommunerna inte kan driva en samlad personalpolitik i detta system och att det innebär ett omfattande administrativt merarbete”*. Detta i kombination med ett otydligt arbetsgivaransvar ledde till att ingen tog det fulla ansvaret för skolans personal. Likvärdigheten kan sättas på spel när det råder oklarheter kring ansvaret för både skolans personal och verksamhet. Propositionen skulle tydliggöra detta samtidigt som den ska tydliggöra skolans uppdrag och elevernas kunskapskrav. För att komma till rätta med detta inrättades även en ny läroplan. Vid tiden för kommunaliseringen av skolan rådde Läroplan för grundskolan 1980, förkortat Lgr80. Denna kom senare att ersättas av 1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förkortat Lpo94.

“Begreppet likvärdig var en viktig del av reformen. Skolan skulle vara likvärdig över landet. Det skulle dock inte översättas med likformig i betydelsen likadan eller samma. I propositionen står: ”Den strävan efter individualisering, anpassning till eleverna, som är ett viktigt mål för skolan borde innebära att organisatoriska och andra lösningar kan se olika ut i olika skolor”” (SKL 2011. 11).

I propositionen är det fokus på individualisering och ansvaret för skolan vilket tydligt återspeglas i förslagen som lades, bland annat föreslås det att länskolnämnderna ska avskaffas, Skolöverstyrelsen ska ersättas med Statens skolverk, alla elever ska få samma förutsättningar för en god utbildning och personalens kompetens ska ständigt utvecklas (ibid. 10-11). Viktigt att notera är att staten inte helt avsåg sig ansvar för skolan under kommunaliseringen, utan för staten och Skolverket blev uppgiften att *“ange nationella mål samt följa upp och utvärdera skolans resultat”* (ibid.). Propositionens strävan efter individualisering är en stark kontrast gentemot den tidigare statliga styrningen som var ekonomiskt och resurs- och utbildningsfokuserad.

2.2.1. Kommunalt självstyre

I Sverige har kommuner väldigt hög grad av självbestämmande. Enligt Sveriges Kommuner och Regioner innebär kommunalt självstyre *“att kommuner och regioner sköter lokala eller regionala frågor med en stor handlingsfrihet”* (SKR 2023). Självstyrelse syftar till att *“ge människor ansvar och inflytande över gemensamma frågor”* och finns sedan 1974 inskriven i grundlagen (ibid.). Detta ger kommunerna rätt att bestämma över frågor såsom fysisk planering, kollektivtrafik, näringslivsutveckling men även välfärdstjänster där skolan räknas in. SKR redovisar flera anledningar till varför kommunalt självstyre är önskvärt och något värt att värna om. De mest aktuella fördelarna är att lokala förutsättningar får styra, att det bidrar till effektivitet och förbättringar och att det förhindrar maktkoncentration. Rättvisan och likvärdigheten blir högre prioriterade, även i de mindre kommunerna med denna form av styre. Kommunerna får exempelvis enklare möjligheter att observera och erbjuda behovsanpassning till särskilda elever vilket bidrar till varje elevs rätt till lika möjligheter. Den övergripande fördelen med kommunalt självstyre är att besluten från förtroendevalda hamnar närmare medborgarna och med större förankring i lokalsamhället.

“Det politiska uppdraget innebär att förtroendevalda fattar beslut å medborgarnas vägnar. De ska värdera olika synpunkter och förslag, göra avvägningar och prioriteringar och ta ställning till vad som bäst tillgodoser det samlade medborgarintresset. Närhet till medborgarna och kunskaper om lokala förhållanden underlättar helhetssyn när de beslutar om vilken mix av insatser som krävs för att olika behov ska tillgodoses och lokalsamhället ska fungera” (SKR 2023).

Kunskapen som de förtroendevalda har om kommunen är större än vad regering och riksdagsledamöter har vilket öppnar för en tydligare dialog mellan verksamheter inom välfärden och förtroendevalda och tjänstemän. Dock medför detta att Sverige får en väldigt stor förvaltningsorganisation som tar upp både plats, tid och skattepengar. I Sverige finns det *“drygt 40 000 förtroendevalda med cirka 68 000 förtroendeuppdrag i fullmäktige, styrelser och nämnder i kommuner och regioner”* (SKR 2023). Avvägningen blir mellan större lokal förankring eller maktkoncentration till myndigheter och regeringen.

3. Teoretiskt ramverk

Hur skolan ska se ut är en mycket omdebatterad fråga, både i samhället och inom politiken. Argumenten ser också annorlunda ut i jämförelse med hur de såg ut för trettio år sedan. Beslut som har tagits för trettio år sedan påverkar oss fortfarande och kanske mer än vad man kan tro. För att ta reda på varför beslut togs behöver man också veta motiveringarna till varför ett beslut behövdes tas. Inom skolväsendet kan denna information finnas i propositioner där argument tas fram som kan ligga till grund för förändring. Med hjälp av WPR-analys erhålls det i denna uppsats en metod att granska och analysera propositionen. I sin tur bidrar detta till att ge svar på hur argumenten såg ut och varför just denna reform framkom. Denna del av argumentation undersökningen blir alltså historisk. Då studien tar sig an att förstå och förklara både historiska samt nutida argument kommer Skolverkets samtida argument och ageranden analyseras.

3.1. Begrepp

För att underlätta förståelsen i analyserna behövs ett antal begrepp, som används i sitt specifika sammanhang, förklaras och definieras för att ge en sådan tydlig bild som möjligt om ämnet.

Centralisering: När till exempel organisationer, handel eller makt koncentreras på en plats eller som en gemensam myndighet, oberoende av geografisk lokalisering. Vår användning av centralisering syftar på skolans koncentrerings som en myndighet. (Urban utveckling 2023).

Decentralisering: Vice versa till centralisering. Centralmakt som flyttas till lokal, antingen med reglering, huvudmannaskap eller finansiering (Urban utveckling 2023).

Kunskapsspillovers: Kunskapsspillovers är utbytet av kunskap mellan två parter och sker i formella eller informella interaktioner.

3.2. Nyinstitutionalism

För att kunna genomföra en argumentationsanalys behöver studien etablera vilken teori som ska fungera som fundament för analysen. Analysen kommer att bygga på nyinstitutionalism som betonar normer och etiska värden. Nyinstitutionalism fokuserar på hur institutioner utformas för att främja demokratiska värden, medborgerliga rättigheter och rättvisa. Den betonar även vikten av att analysera och utforma institutioner utifrån etiska mål och ideal för

att skapa en mer rättvis och effektiv politisk och samhällelig ordning. Enligt Skolinspektionen ska skolans normer och värden utformas enligt skollagen som säger att utbildningen ska *“utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor.”* (Skolinspektionen 2023). På riksdagens hemsida redovisas demokratins värderingar, rättigheter och kännetecken såsom fria val, åsiktsfrihet, respekt för de mänskliga rättigheterna, rättssäkerhet och en fungerande statsförvaltning (Riksdagen 2023a). Rättvisa kommer i denna studie innebära likvärdighet och rätten till lika möjligheter.

I analysen kommer dessa demokratiska värden att undersökas, med betoning på rättvisa, om huruvida de uppfylls inom statlig kontra kommunal styrning. Rättvisan är central eftersom den innebär att alla elever har rätt till en utbildning som *“ska vara likvärdig, oavsett var i landet den anordnas”* (Skolverket 2012: 12). Argument och empiriska fakta kan ställa statlig styrning mot kommunal styrning i frågor om rättvisa vilket kommer att diskuteras i analysen. WPR-analysen tillägger, utöver den övriga argumentationsanalysen, ett tydliggörande huruvida argumenten lades fram samt hur argumenten bestod. Försöket kommer att ligga i att förstå varför propositionen föreslogs och klubbades igenom.

4. Argumentationsanalys

4.1. Historiskt perspektiv

För att besvara frågan om hur debatten såg ut om kommunaliseringen av skolan använder vi oss av en WPR-analys som på ett adekvat sätt kan analysera hur folk och texter benämner fenomenet. För att operationalisera detta och därmed få svar på vår frågeställning, kommer vi att använda det material som tidigare nämnts och analysera det utifrån argumenten. För att förstå varför kommunaliseringen skedde och hur det sågs på, både under genomförandet och i nutid, argumenterar vi för att WPR-analys är det bästa verktyget. WPR-analys använder vi eftersom den är till för att identifiera problem i reformer eller, i vårt fall, propositioner till reform (Bacchi 2009, s 4).

4.1.1. WPR

Tre stycken av Bacchis sex frågor kommer tas upp och resoneras om. Användningen av dessa tre frågor bidrar till ett tillvägagångssätt som alltid är relevant för vår frågeställning. Urvalet av dessa tre frågor garanterar alltså en relevans till ämnet och frågeställningen. Urvalet har ägt rum på grund av en prioritering att endast besvara vår frågeställning, alltså anser vi att de resterande frågor inte kan argumenteras som relevanta för frågeställningen. De två första frågorna bidrar till att svara på vilka argument som användes medan den tredje frågan hjälper oss se vad som lämnades oproblematiserat. Den första frågan "What's the problem represented to be" kommer att tas upp och användas då Bacchi argumenterar om att arbeta baklänges (Bacchi 2009). Att problemlösningen representerar problemet, att hur man känner om någonting bestämmer hur man föreslår handlingen av det.

4.1.2. What's the problem represented to be?

Följande är tre stycken citat från texten och analyser utgående från Bacchis första fråga.

“Förnyelse av den offentliga sektorn har också till syfte att skapa bättre förutsättningar för att nå målen i offentlig verksamhet och för ett effektivare utnyttjande av tillgängliga resurser. Oklar ansvarsfördelning mellan olika huvudmän är enligt min mening ett hinder för att verksamheten skall kunna utvecklas på ett effektivt sätt.” (Proposition 1989/90:41. *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*. s, 4).

Under denna tid då verksamheter stod under både regional och statlig kontroll menas det som att brister fanns i sektorn. Att problemet representerade brist på effektivitet och att det är ett ansvarsproblem. Verktyget som föreslås för att bekämpa detta är en kommunal och lokal ledning, som kan själv styra utan oklar ansvarsfördelning. Propositionen fortsätter med problem beskrivandet;

“Det stora grundläggande organisatoriska reformerna inom skolområdet är i stort genomförda. Den kvantitativa utbyggnaden är väsentligen slutförd. Även om viktiga förändringar fortfarande kan behöva göras inom de olika skolformerna, kan skolväsendet nu sägas befinna sig i ett skede där kvantiteten

kommer i förgrunden framför kvaliteten. Detta ställer andra krav på styrningen. Det som nu behövs är ett styrsystem som kan stimulera till en kontinuerlig förbättring av verksamheten. Det gäller såväl att hitta metoder för att på ett effektivare sätt använda de stora resurser som skolväsendet disponerar över som att ge förändringar i innehåll och arbetssätt hitta vägar att nå ännu längre i mål uppfyllelse. Denna typ av utveckling måste i stor utsträckning bygga på lokala initiativ. Den starka centrala regleringen, också av detaljer, har dock medfört ett alltför litet utrymme för sådana initiativ.” (Proposition 1989/90:41. *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer. s, 7).*

Problemet som presenteras är det ohållbara arbetssättet och måluppfyllelse. Om hur kvantiteten kommer före kvaliteten och att den centrala styrningen ej kan stimulera en kontinuerlig förbättring av verksamheten. Detta ställs också upp som ett styrningsproblem vars brister kommer ifrån deficient lokalt initiativ. Återigen en bristfällig effektivitet på grund av styrningsproblem.

“Jag menar att det styrsystem som jag nu skisserat bättre än det vi har idag skulle bidra till att utveckla skolan och till en likvärdig utbildningsstandard. Enligt min mening bör ett styrsystem där man ser innehållet i verksamheten som det centrala - till skillnad från dagens mer regelbaserade styrning som ofta sätter den yttre formen för verksamheten i centrum - till och med kunna leda till ökad likvärdighet genom att det erbjuder ökade möjligheter att ta hänsyn till lokala och individuella behov och förutsättningar. “(Proposition 1989/90:41. *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer. s, 11).*

Det tredje och sista problemet som presenteras som ett styrningsproblem är den missade potentiella förbättring av likvärdigheten samt fokuset på innehållet. Under tiden så prioriterades den yttre formen av verksamheten istället för innehållet, om hur saker ska gå till istället vilka saker. Det dåvarande styrsystemet trubbad potentialen av likvärdighet och utvecklingen av verksamheten och behövde därav bytas. Propositionen tog alltså upp tre stycken problem vilket alla presenterades som styrningsproblem.

4.1.3. What presuppositions or assumptions underlie this representation of the problem?

Denna fråga är till för att hitta nyckelkoncept och diskutera värdena i hur begreppen används. Detta för att analysera hur "problemet" sågs på och därav kunna förstå vilken lösning som föreslogs och varför. Ett sätt att identifiera koncepten i en problemformulering (Bacchi 2009).

Ansvar och effektivitet är det återkommande teman som tas upp i propositionen. Detta för att beskriva hur dessa medför en onödig komplexitet och tröghet. Dessa koncept är relativt öppna och för att analysera behövs orden granskas. I propositionen står det att "*Systemet... har lett till ett komplext och trögt system som skapar svårigheter för hela skolverksamheten.*" (Proposition 1989/90:41. *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.* s, 12). Tröghet i detta fall behöver inte vara ett negativt koncept även fast det möjligtvis tolkas som det. För att exemplifiera begreppet tröghet är byråkrati inom myndigheter en rimlig jämförelse. Inom stora organisationer medför byråkrati en slags tröghet som lätt kan ses som negativ, däremot medför denna byråkrati och tröghet exempelvis förutsägbarhet (GMO 2023). I propositionen ses dock denna tröghet som en ineffektivitet och en onödig komplexitet.

Med detta i åtanke kan det klargöras hur problemet sågs på och varför lösningen erbjöds. Tröghet representeras som något komplext som skapar svårigheter och därav har reformen skapats för att minska trögheten. Kommunala skolor föreslogs då det sågs som mer effektivt.

4.1.4. What is left unproblematic in this problem representation?

Vår användning av denna fråga möjliggör en syn på vart reformens gränser går. Ett sätt att se hur problemlösningens representation av problemet landar kort och begränsar (Bacchi 2009). Frågan hjälper oss att se spänningar och motsägelser som vi tar upp diskursivt. Denna del använder sig av två stycken tidningsartiklar för att möjliggöra en redovisning över tid samt en sökning efter konsekvenser.

Det mest betydande ämnet vi anser lämnas oproblematiskt och nästan innehåller en dubbelmoral sker i intervjuer med Göran Persson 30 år efter kommunaliseringen. "*Det är och var ett sätt att få ordning på lärartjänsterna. Det var omöjligt att ha en kommunal arbetsgivare och samtidigt sätta lönerna på statlig nivå. Det var en väldigt teknisk sak*"

(Skolvärlden 2019-12-06a). Men som tidigare nämnt var meningen med kommunaliseringen var att decentralisera skolan och föra makten närmare lärare och elever. Men istället blir det motsatt effekt, lärarna känner att de har mindre makt än någonsin idag. *“Lärarnas villkor försämrades kraftigt under 90-talet, särskilt för oss som hade längre utbildningar. Vi förlorade mycket autonomi. Men de som förlorade mest är väl ändå eleverna i slutändan. Jag själv blev stundtals tokig på de kommunala skolplanerna. Alltså när kommunpolitiker utan kunskap satt och samlade ihop vad vi lärare skulle göra i skolan.”* (Skolvärlden 2019-12-06b). Detta är då, vad man kan anse betyder, gå under radarn. Vad lärarna känner och hur deras jobb går till lämnas oproblematiserat. Självaste idén om att föra skolan närmare folket ser istället ut som ett sätt att lättare styra och sätta löner på läraryrket.

4.1.5. Sammanfattning av historiskt perspektiv

Det historiska perspektivet och WPR-analysen kunde identifiera flera argument som har använts i processen och diskussionen när skolan kommunaliserades. Alla problem har tolkats som styrningsproblem och därför ligger argumentationen i att byta styrelsesätt. Argumenten som identifierats emot statlig styrning pekar på en bristfällig effektivitet och kvalitet inom skolverksamheten. Likaså att det finns en del ouppfylld potential som inte får komma till skott med en statlig styrning. Dessutom argumenteras det emot den tröghet den centrala skolstyrningen har bidragit med på grund av den negativa synen på tröghet och byråkrati.

Göran Perssons kommentarer, 30 år senare, visar också på vad som har lämnats oproblematiserat och vad lärarnas motargument har varit. Artikeln tyder på att lärarnas roller har marginaliserats och på grund av kommunaliseringen har de förlorat mycket av sin autonomi.

4.2. Nutida perspektiv

I detta avsnitt kommer argumentationen kring statlig styrning och kommunal styrning att analyseras utifrån ett nutida perspektiv. Analysen kommer att utgå från två huvudalternativ som identifierats i dagens debatt, tagna från en av Statens offentliga utredningar, SOU 2022:53. Syftet med detta är att kunna fokusera på de två styrformerna som egna enheter och beskriva dem utifrån rätt förutsättningar och lyfta fram tydliga och underliggande argument. Analysen kommer att utgå från nyinstitutionalism för att möjliggöra en analys om hur rättvisan, med fokus på likvärdighet, behandlas i de olika styrformerna i en nutida kontext.

4.2.1. SOU 2022:53

Mängden material att tillgå från innan 1991 är begränsad vilket har gjort att studien kommer att analysera en av Statens offentliga utredningar från Utbildningsdepartementet, SOU 2022:53 med rubriken “Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag” (SOU 2022:53). I utredningen presenteras två möjligheter för statligt och delvis statligt huvudmannaskap. Dessa två kommer behandlas som två separata styrningsformer och analyseras. Viktigt att notera är att dessa endast är förslag i en SOU och inte ett genomfört förslag vilket gör analysen något godtycklig men förhoppningsvis givande i analysen kring hur en statlig och delvis statlig skola skulle kunna styras och organiseras och hur argumentationen ser ut.

4.2.1.1. Alternativ 1

I alternativ 1, som benämns “*ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan*”, har “*staten både systemansvar och huvudmannaansvar. Systemansvaret inbegriper såväl offentliga skolor och komvux som fristående skolor. Det innebär bland annat att staten tar över kommunernas ansvar för fördelning av ekonomiska resurser till skolan*” (SOU 2022:53). Staten kommer ha lednings- och driftansvar för skolan samt arbetsgivaransvar för skolans personal. Det föreslås även två nya myndigheter som ska ersätta Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen. “*En myndighet hanterar statens systemansvar för skolan och arbetar med styrning och stöd både till de offentliga skolorna och komvux samt till de fristående skolorna. En annan myndighet hanterar huvudmannaskapet för de offentliga skolorna och komvux*” (ibid.).

I detta alternativ har staten fullständigt huvudmannaskap över skolan vilket är en total motsats till hur skolan drivs i Sverige idag. Huvudmannaskapet ger staten möjlighet att göra bedömningar för varje enskild skola istället för att kommunerna bär det ansvaret. Likvärdigheten i utbildningen borde således kunna garanteras eftersom styrningen är tydlig, kommunerna är inte inblandade på någon ansvarsnivå utan allt vilar på staten. Möjligheten till riktade ekonomiska stöd är en del av den större likvärdigheten men eftersom de nya myndigheternas ansvarsområde blir hela Sverige kan prioriteringar påverka uppmärksamheten, handläggningstiden och därmed rättvisan mellan skolorna. Detta kan bli ett genomgripande problem för de nya myndigheterna. I Sverige finns det idag 3 982 skolor med kommunal huvudman som staten, i förslaget, skulle ta över huvudmannaskapet över

(Skolverket 2020). Myndigheten kan således bli väldigt stor för att klara av huvudmannaskapet över alla skolor med allt ansvar som kommer därtill. Denna beskrivning nämner inget om förändrade förutsättningar för det fria skolvalet och det kan därför antas att skolvalet inte skulle påverkas i detta förslag. Om det hade påverkats hade individens frihet begränsats jämfört med hur skolvalet fungerar idag i Sverige.

4.2.1.2. Alternativ 2

Alternativ 2 föreslår en kombination av statligt och kommunalt styre, med rubriken *“ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan”* (SOU 2022:53). Där föreslås det att kommunerna har kvar *“huvudmannansvaret för de kommunala skolorna och komvux. Fristående skolor har fortfarande enskilda huvudmän och ingen förändring sker jämfört med i dag vad gäller lednings- och driftsansvaret samt arbetsgivaransvaret för dessa”* (ibid.). Statens systemansvaret för kommunala skolor och komvux kommer att se ut på samma sätt som i alternativ 1 med fullgånget förstatligande. Dock kan det se något annorlunda ut *“eftersom det behöver anpassas till att det finns fler huvudmän i detta alternativ”* (ibid.). Förslaget har utelämnat möjligheten till en ny myndighet med huvudmannansvar men behåller förslaget att inrätta en systemansvarig myndighet.

Under denna styrelseform är huvudmannaskapet kvar hos kommunerna samtidigt som staten tar en allt större plats i ansvarsfrågan. Någon ytterligare förklaring ges inte på vad det skulle innebära. Ansvarsförhållanden kan bli otydliga om det exempelvis finns olika krav från statligt respektive kommunalt håll i en särskild situation. Dock är arbetsgivaransvaret tydligt eftersom det inte sker några förändringar på lednings- och driftansvaret. Resursfördelningen mellan skolor inom samma kommun kan bli otydlig eftersom det ytterst alltid är staten som fördelar skattepengar till skolorna. I detta fall har utredningen skissat på olika varianter på ansvaret för resursfördelning men det finns inget klart svar på vem som ska göra dessa resursfördelningar, vilket även påpekas i sammanfattningen för utredningen, *“det kommer också att uppstå en skillnad i ansvaret för resursfördelningen där kommunerna i olika grad [...] behåller ett visst ansvar”* (SOU 2022:53). Likvärdigheten i skolan kan påverkas om det finns oklarheter kring vem och hur resurser fördelas mellan skolor, alltså om det är staten eller kommunen som ska fördela och hur processen bakom resursfördelningen ser ut.

Under 1980-talet rådde det en debatt om generell decentralisering inom flera områden. Debatten genomsyrades huvudsakligen av *“valfrihet och av vikten att ge ökad frihet till lokala aktörer”* (SKL 2011. 10). Detta ledde så småningom till kommunaliseringen av skolan och dess nuvarande styrelseform.

4.2.2. Regionala kontor och lokaliseringsfördelar

Skolverket har på senare tid väckt frågan om regionala kontor utspridda på strategiska platser i Sverige med syftet att *“skolan ska bli mer likvärdig, att kvaliteten ska stärkas och att fler barn och elever ska nå målen”* (Skolverket 2023a). Skolverket har idag regionala kontor i Härnösand, Malmö, Luleå och Solna. Dessa nya kontor är samlokaliserade med Specialpedagogiska skolmyndigheten vilket kan ytterligare bidra med kunskapsutbyte- och spillovers. Regionala kontor kan även bidra till kunskapsutbyte- och spillovers vilket Skolverket själva påpekar genom att de skapat forum som erbjuder *“erfarenhetsutbyten mellan huvudmän [...] och aktörer”* (Audretsch & Feldman. 2004 (red.); Skolverket 2023a).

Skolverkets insatser för elevers särskilda behov bygger delvis på samverkan med externa aktörer men även på samverkan med barn- och ungdomspsykiatri och socialtjänsten (Skolverket 2023c). De beskriver möjligheten för inte bara insatser på universell nivå, utan mer specifikt inriktad såsom selektiv nivå och indikerad nivå. Universell nivå är en väldigt bred kategori som bland annat omfattar rätten till utbildning och tillgången till barnhälsovård. Insatser på selektiv nivå kan ges till barn och unga som befinner sig i ett *“tidigt skede av en ogynnsam utveckling”* där samverkansarbete många gånger handlar om att den *“selektiva nivån behöver stärkas för att tidigt uppmärksamma och ge samordnat stöd till barn och unga”* (ibid.). Detta sammantaget ökar möjligheten för individualisering eftersom externa aktörer med särskild kompetens anlitas för att kompensera för det den ordinarie skolverksamheten inte kan hantera.

Det finns även möjlighet för Skolverket att, genom sina regionala kontor, utöka enskilda skolors samverkan. Skolverket beskriver sin arbetsmetod vid övergångar mellan grundskolor som följande: *“Förskoleklassen, fritidshemmet och skolan ska samverka med varandra och förskolan för att stödja elevernas utveckling och lärande. Goda rutiner vid övergångar bidrar till barns eller elevers trygghet och möjliggör ett förebyggande arbete för att utforma en god mottagande lärmiljö. Det handlar bland annat om att utbyta erfarenheter och information*

inför övergångar” (Skolverket 2023b). Betoningen ligger på elevernas trygghet och möjligheten till utbyte av erfarenheter och kunskaper för att underlätta framtida övergångar mellan grundskolor. Skolverket har rutiner för hur avlämnande skolor ska agera och hur mottagande skolor ska agera. Genomgripande för denna situation är att kontakten med vårdnadshavare och elev för att de ska vara delaktiga i processen. Detta gäller särskilt när elever behöver individualisering, alltså om de har särskilda behov och dylikt som underlättas om information ges i förväg.

4.2.3. Sammanfattning av nutida perspektiv

Vid behandlingen av de två alternativen som varsin typ av ideal styrning har studien lyckats identifiera ett antal argument i den nutida debatten. Argumentationsanalysen visar att argumenten för statlig styrning mestadels är ekonomiskt, resurs- och utbildningsinriktade. Detta menar förespråkare för statlig styrning är vägen för att uppnå likvärdigheten i skolan. Argumenten för kommunal styrning är inriktade på individualisering eftersom det ska leda till att allas lika rätt till möjligheter gynnas. Framför allt är möjligheten till behovsanpassning en klar fördel som förespråkare för kommunal styrning lyfter fram.

5. Diskussion

Denna studie har analyserat frågan om kommunalisering av skolan, som beslutades 1989 och verkställdes 1991, genom en argumentationsanalys. Analysen har försökt förklara och besvara hur argumentationen för statlig och kommunal styrning ser ut, hur varje styrningsform fungerar, vilka konsekvenser de får samt, i viss mån, för- och nackdelar. Teorin om nyinstitutionalism användes som fundament för analysen för att skapa en konsekvent föreställning om förutsättningar, normer och värden inom och för styrningsformer inom skolverksamheten. WPR-analysen har haft som syfte att beskriva hur diskussionen och argumenten om skolan sett ut under tiden av förändringar. Den kan användas för att enklare kunna förstå hur ord och språk användes i sin kontext, hur ämnet behandlades och omskrevs och var den positiva och negativa betoningen låg.

5.1. Historiskt perspektiv

WPR-analysen användes för att kunna analysera och diskutera om varför skolan kommunaliserades. För att kunna förstå varför förändringen ägde rum tog vi alltså reda på

hur argumenten såg ut. Granskningen genomfördes med hjälp av ett flertal texter som alla bidrog med sin nyans. Först analyserades självaste propositionen med hjälp av en WPR-analys som ställde två av tre stycken frågor vilket bidrog till ett nyanserat perspektiv på varför reformen inträffade. Frågorna *what's the problem represented to be* och *what presuppositions or assumptions underlie this representation of the problem* bidrog till att svara på hur argumenten såg ut under tiden och hur "problemet" med statlig styrning av skolan sågs på. Alla problem som togs upp i propositionen sågs på som styrproblem. Bristen på effektivitet och kvalitet samt den ouppfyllda potentialen var alla negativa effekter av den centrala styrningen. Tröghet sågs också under tiden som någonting negativt vilket besvarar varför en direkt kommunalisering var reformen som inträffade.

Därefter användes två stycken tidningsartiklar som tog upp vad som lämnades oproblematiserat. Under denna fråga togs lärarnas roller upp och maskeringen av problematiken. Att planen med kommunaliseringen var att lösa problematiken med statlig styrning och att föra skola närmare folket men egentligen var det att få kontroll över lärartjänsterna. Detta lämnades oproblematiserat då lärarna fick mindre makt än någonsin och istället för ett effektivare system blev det tvärtom. Lärarna förlorade sin autonomi och blev lämnade i mörkret. Vid noggrann granskning med denna fråga i baktanke, uppstår en förvirring om varför kommunaliseringen ägde rum. Var det för att få ett effektivare system med högre kvalitet eller var det för att enklare kunna styra över lärarna?

5.2. Nutida perspektiv

Frågan om hur argumentationen kring kommunalisering av skolan bedrivs idag analyserades genom att behandla statlig styrning och kommunal styrning som skilda ideala former av styrning. Inledningsvis diskuterades en av Statens offentliga utredningar, SOU 2022:53 med rubriken "Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag", för att beskriva den statliga styrningsformen. Det framgick att ett fullgånget statligt huvudmannaskap för skolan skulle innebära att staten övertar både systemansvar och huvudmannansvar för skolan och ansvaret för fördelning av ekonomiska resurser till skolan. Vidare innehöll utredningen ett förslag på två nya myndigheter där en av dem ska hantera statens systemansvar för skolan och den andra ska hantera huvudmannaskapet för skolan. Likvärdigheten som diskuterades och genomsyrade den nutida analysen ansågs gynnas eftersom riktade ekonomiska stöd blir statens och myndigheternas ansvarsområde istället för att varje enskild kommun får en

klumpsumma att själva fördela. Vid en centraliserad skola kommer myndighetsorganisationen behöva skalas upp och utvidgas men det kan kontrastas med regionala kontor, vilket är något Skolverket har inrättat.

Kommunal styrning var på agendan under 1980-talet och kulminerade år 1989 med beslutet att reformera skolan till kommunal styrning. Likvärdighet var ett av de mest framstående argumenten för en kommunalisering av skolan. Flera problem hoppades kunna lösas genom en kommunal styrning som bland annat otydligt arbetsgivaransvar och dåligt fungerande likvärdighet i skolan. Begreppet likvärdighet inom kommunal styrning hade fokus på individualisering, snarare än ekonomiska och resurs- och utbildningsfokus. I samband med kommunaliseringen av skolan ersattes den äldre läroplanen för grundskolan från 1980 med en ny från 1994 vid namn "1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet", förkortat Lpo94. Sveriges Kommuner och Regioner skriver i sin rapport, "Kommunaliseringen av Sverige - och vikten av att blicka framåt", att likvärdighet var en viktig del av reformen och att det inte ska översättas med likformighet eftersom strävan efter individualisering innebär organisatoriska lösningar som kan se annorlunda ut i olika skolor. Vidare kommenterades det nutida perspektivet på det kommunala självstyret. En kommunal styrning av skolan i kombination med kommunalt självstyre kan visa sig ha positiva effekter på möjligheten till behovsanpassning och alla elevers lika möjligheter. Huvudargumentet är att kommunala förtroendevalda har större kunskap om kommunen jämfört med regering, riksdagsledamöter och myndigheter vilket underlättar dialog mellan verksamheter inom välfärden och förtroendevalda och tjänstemän.

5.3. Begränsningar

Det finns mycket liten mängd material att tillgå om hur styrningen före kommunaliseringen av skolan fungerade. Detta utgjorde en begränsning i studien eftersom en potentiell jämförelse omöjliggjordes. Exempel på detta är att det inte går att göra en komparativ studie betygsmissigt på elever innan och efter kommunaliseringen.

5.4. Framtida forskning

I samband med kommunalisering av skolan infördes även en ny läroplan, 1994. En fråga som hade varit intressant att besvara och utforska ytterligare är hur skolan hade hanterat en ny läroplan vid fortsatt statlig styrning och om den i så fall hade utformats på ett annat sätt. Det

kan finnas ett värde i att undersöka om en ny läroplan hade kunnat utformas på ett sätt som gynnar den nyare definitionen av likvärdighet, som innebar individualisering, utan att samtidigt eller istället ändra styrningsformen av skolan. Vidare kan en studie om hur den nya kommunala skolan fungerade vid sidan av privat skolverksamhet vara intressant eftersom det också introducerades vid tiden för kommunaliseringen.

6. Slutsats

Avslutningsvis ska frågeställningen som presenterades i introduktionen besvaras med hjälp av analysen. För att besvara vår frågeställning används en sammanställning av analysen och materialet för att kunna ge ett sådant korrekt svar som möjligt.

- Vilka argument gjorde kommunaliseringen möjlig och hur ser argumentationen ut idag?

De argument som möjliggjorde kommunaliseringen togs upp med hjälp av WPR-analysen. Angående hur argumenten såg ut samt vilka det var är frågan inte särskilt komplicerad. De tre huvudargumenten som togs upp var ineffektivitet, bristfällig kvalitet och en ouppfylld potential. Dessa argument är de som fick mest plats i propositionen och de med mest genomslagskraft. Samtliga argument menade att dessa problem var konsekvenser av hur styrningen såg ut. Därav argumenterades det att styrsystemet skulle bytas och att problemen skulle upplösas av en kommunal styrning. Dock kan det ses i analysen att dessa argument inte kom utan kritik. Under den tredje och sista frågan tas det upp vad som lämnas oproblematiserat. Enligt artiklarna argumenteras det att lärarnas arbetsvillkor försämras vilket i sin tur drabbade barnens utbildning. Kommunala skolplaner, stiftade av lokala politiker, höll inte alltid måttet och den förminskade autonomi av skolans tjänstemän påverkade skolan, som helhet, negativt. Dessutom kan det också argumenteras att den ena agendan som var att enklare lönesätta lärares arbete var den som slog igenom, istället för tanken att föra diplomatin om skolan närmare de som faktiskt jobbade på skolan.

Men som svar på frågan vilka argument som gjorde kommunaliseringen möjlig, var de argumenten om ineffektivitet, bristfällig kvalitet och en ouppfylld potential. Dessa argument angavs också utifrån tron om att den kommunaliserade skolan skulle kunna lösa dessa problem som den centraliserade skolan hade skapat.

Det som främst diskuterades i den nutida analysen var hur likvärdigheten ser ut i de olika styrningsformerna. Inom statlig styrning ansågs likvärdigheten gynnas eftersom ekonomiska medel och resurs- och utbildningsfrågor blir statens ansvar istället för en kommunal angelägenhet. Vid kommunal styrning ansågs likvärdigheten gynnas eftersom individualisering blir enklare när verksamhetens huvudman och ansvariga politiker flyttas närmare vårdnadshavarna och eleverna. Således har statlig styrning och kommunal styrning olika syn på vad likvärdighet innebär. Det behöver inte nödvändigtvis betyda att argumenten motsäger eller är direkt kritiska mot varandra utan snarare att de har olika syn på vilka prioriteringar som är viktigast.

Olika aspekter av kommunaliseringen hade positiva effekter samtidigt som andra aspekter medförde negativa konsekvenser. Naturligtvis är det enkelt att vara efterklok, och ytterligare försvårande omständigheter var att ingen av de övriga nordiska länderna genomfört något liknande vilket gjorde Sverige till ett försöksobjekt för kommunalisering av skolan. Förslaget och motiveringarna som presenterades i propositionen från regeringen 1989 ansågs vara goda för likvärdigheten och allas rätt till lika möjligheter. Kommunaliseringen av skolan kan därför, om än något diffust, beskrivas som en genomarbetad process som möjligtvis skedde något förhastat med anledning av den relativt korta tidsperioden den genomfördes över.

7. Referenser

- Audretsch, B David & Feldman, Maryann P. (red.). *Handbook of Regional and Urban Economics*. Elsevier Science, 2004.
- Berg, Gunnar. Andersson, Fia. Bostedt, Göran. Perselli, Jan. Sundh, Frank. Wede, Christer. *Skolans kommunalisering och de professionellas frirum*. Härnösand: Mittuniversitet. 2015. <https://miun.diva-portal.org/smash/get/diva2:886016/FULLTEXT01.pdf>
- Bergström, Göran & Ekström, Linda. Tre diskursanalytiska inriktningar. I *Textens mening och makt*, Boréus, Kristina & Bergström, Göran (red.). Lund: Studentlitteratur AB. 2018
- GMO. Myndigheters Byråkrati: Fördelar Och Nackdelar. *GMO*. 2023. <https://gmo.nu/myndigheters-byrakrati-fordelar-och-nackdelar/> (Hämtad 2023-12-19)
- Göteborgs universitetsbibliotek. Skolverkets läroplaner. *GUPEA*. 2023. https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/30490/browse?type=dateissued&sort_by=2&order=DESC&rpp=600&etal=0&submit_browse=Uppdatera (Hämtad 2023-12-28)
- Hedman, Emil. Göran Persson: Kommunaliseringen var aldrig den stora frågan. *Skolvärlden*. 2019-12-06a. <https://skolvarden.se/artiklar/goran-persson-kommunaliseringen-aldrig-den-stora-fragan> (Hämtad 2023-12-27)
- Nygren, David. *Återförstatligande av skolan - Från decentralisering till centralisering*. Uppsala universitet, 2013. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:703541/FULLTEXT01.pdf>
- Proposition 1989/90:41. *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/om-kommunalt-huvudmannaskap-for-larare-skolledare_gd0341/
- Riksdagen. Värderingar och rättigheter. *Riksdagen*. 2023a. <https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/demokrati/varderingar-och-rattigheter/> (Hämtad 2023-12-05)
- Skolinspektionen. Normer och värden. *Skolinspektionen*. 2023. <https://www.skolinspektionen.se/rad-och-vagledning/skolrepresentanter/normer-och-varden/> (Hämtad 2023-12-05)
- Skolverket. *Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2019/20*. 2020. <https://www.skolverket.se/download/18.6b138470170af6ce9149d0/1585039519111/pdf6477.pdf> (Hämtad 2023-12-12)
- Skolverket. Extern samverkan för att tidigt möta barns och elevers behov. *Skolverket*. 2023c. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/extern-samverkan-for-att-tidigt-mota-barns-och-elevers-behov> (Hämtad 2023-12-27)
- Skolverket. *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*. Stockholm: Elanders Sverige AB, 2012. <https://www.skolverket.se/download/18.6bfaca41169863e6a659dad/1553964416697/pdf2816.pdf> (Hämtad 2023-12-27)
- Skolverket. Regional etablering. *Skolverket*. 2023a.

- <https://www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/styrning-och-ledarskap/okad-kvalitet-och-likvardighet-i-forskola-och-skola/regional-etablering> (Hämtad 2023-12-04)
- Skolverket. Övergångar inom och mellan skolor och skolformer. *Skolverket*. 2023b.
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/overgangar-inom-och-mellan-skolor-och-skolformer> (Hämtad 2023-12-12)
- Statistiska centralbyrån. Myndighetsregistret. *Statistiska centralbyrån*. 2023.
<https://myndighetsregistret.scb.se/Myndighet> (Hämtad 2023-12-28)
- SOU 2022:53. Utbildningsdepartementet. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*.
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2022/11/sou-202253/>
- SOU 2014:5 Utbildningsdepartementet. *Staten får inte abdikera kommunaliseringen - Om kommunaliseringen av den svenska skolan*.
<https://www.regeringen.se/contentassets/3d6becee49b3433982d24e78f3ba4bbf/staten-far-inte-abdikera--om-kommunalisering-sou-20145/>
- Sveriges Kommuner och Regioner. Det här är kommunalt självstyre. *Sveriges Kommuner och Regioner*. 2023.
<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/styrningledning/kommunaltsjalvstyre/dethararkommunaltsjalvstyre.61407.html> (Hämtad 2023-12-27)
- Sveriges Kommuner och Landsting. *Kommunalisering av skolan - och vikten av att blicka framåt*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting, 2011.
<https://skr.se/download/18.5627773817e39e979efbac93/1643286585937/7164-655-2.pdf> (Hämtad 2023-12-27)
- Urban Utveckling. Centralisering. *Urban Utveckling*.
<https://urbanutveckling.se/centralisering/> (Hämtad 2023-12-20)
- Urban Utveckling. Centralortsteorin. *Urban Utveckling*.
<https://urbanutveckling.se/centralortsteorin/> (Hämtad 2023-12-27)
- Urban Utveckling. Decentralisering. *Urban Utveckling*.
<https://urbanutveckling.se/decentralisering/> (Hämtad 2023-12-20)
- Wallin, Fredrik. 30 år efter kommunaliseringen: ”Minns hur lärare sörjde tillsammans”.
Skolvärlden. 2019-12-06b.
<https://skolvärlden.se/artiklar/30-ar-sedan-kommunaliseringen-minns-hur-larare-sorjde-tillsammans> (Hämtad 2023-12-27)