

Styrning och tillit i kommunal skolpolitik 1950-2000

Några noteringar från ett pågående forskningsprojekt

Johanna Ringarp
Henrik Roman
Stina Hallsén
Andreas Nordin

Samtal om tillit i styrning
En rapportserie med bidrag
till Tillitsdelegationen

Tillit
Tillitsdelegationen



Styrning och tillit i kommunal skolpolitik 1950-2000

Några noteringar från ett pågående forskningsprojekt

Johanna Ringarp

Henrik Roman

Stina Hallsén

Andreas Nordin

Samtal om tillit i styrning

En rapportserie med bidrag till Tillitsdelegationen

Tryck: Elanders Sverige AB Stockholm 2017
Omslag: Elanders Sverige AB

Förord

Tillitsdelegationen arbetar för en mer tillitsbaserad styrning av offentlig sektor. Under utredningstiden kommer vi att arbeta brett genom att analysera och främja, för att i vårt slutbetänkande komma med förslag hur styrningen kan utvecklas. Styrningen ska ta till vara medarbetarnas kompetens till nytta för medborgare och företag. Tillitsdelegationen är en kommitté utsedd av regeringen och en del av regeringens tillitsreform.

Samarbetet med forskarsamhället är en central del av Tillitsdelegationens arbete. Genom att ta vara på den kunskap som finns i forskningen är förhoppningen att det ska bli lättare att förstå hur en mer tillitsbaserad styrning ska kunna utvecklas. Därför ingår en rad forskarledda försöksverksamheter i utredningens arbete. I dessa verksamheter följer forskarna intressanta pågående utvecklingsprojekt, som knyter an till idén om att öka tilliten i styrningen. Resultat från dessa kommer redovisas i en särskild SOU år 2018.

Denna rapportserie är en kanal främst för utredningens samverkan med det bredare forskarsamhället, men även för verksamhetsrepresentanter, då de vill utveckla sina tankar kring tillitsbaserad styrning i olika kontexter. Särskilt välkomnas konstruktiva förslag om hur styrningen kan utvecklas. Författarna ansvarar själva för innehållet i texterna.

Från Tillitsdelegationens vill vi rikta ett varmt tack till författarna!

Stockholm, 18 September 2017

Louise Bringselius

Forskningsledare i Tillitsdelegationen

1. Inledning

Syftet med föreliggande rapport är att bidra med några historiskt grundade reflektioner kring frågor om styrning och tillit i kommunal skolpolitik. Rapportens empiriska underbyggnad är hämtad från projektet "Vem har styrt skolan? Kommun, skola och stat under 60 år av skolreformer i en föränderlig värld".¹ I projektet studeras hur ovanstående frågor hanterats och konkretiserats i kommunerna Stockholm, Växjö och Tierp. De stora skolreformerna som genomfördes under 1960- och 1990-talen utgör projektets nationella kontexter för denna kommunala hantering och konkretisering. Betoningen i forskningsprojektet ligger främst på perioden 1950–80, vilket medför att denna period behandlas något mer utförligt även i denna rapport.

Vårt omfattande empiriska material låter sig inte sammanfattas inom ramen för denna rapport. Den är snarare att betrakta som ett empiriskt underbyggt reflektionsmaterial kring några av projektets preliminära slutsatser vad gäller frågor om styrning och tillit i kommunal skolpolitik, knutet till statliga reformåtgärder. För en mer utförlig redovisning hänvisas till projektets slutrapportering som kommer att publiceras senare under 2017.

Rapporten består av fyra delar. I inledningen presenteras först två olika modeller som skolans styrning kan förstås utifrån: en mer traditionellt implementeringsorienterad och en mer *governance*-orienterad. Sedan introduceras en modell som skiljer mellan fyra idealtyper av geografisk rättvisa i relation till skola och utbildning. Dessa idealtyper utgör studiens analytiska kategorier för att urskilja och analysera statliga och kommunala skolpolitiska variationer över tid. Därefter följer en kort beskrivning av de tre studerade fallkommunerna samt en diskussion av vad studier av kommunal skolpolitik kan bidra med för kunskap till de mer övergripande frågorna om skolans styrning och tilliten till de professionellas kompetens. I rapportens del två och tre, vilka vi lite tillspetsat valt att benämna 'den centraliserade skolan' respektive 'den decentraliserade skolan' redovisas exempel på lokala skillnader vad gäller administration, organisation och de professionellas roll under två reformperioder. I den fjärde och sista delen diskuteras rapportens resultat i ljuset av den politiska visionen om att verka för en geografisk rättvisa inom skolområdet. Avslutningsvis ges en kort framåtblickande reflektion kring några samtida reforminitiativ av särskild betydelse för frågan om skolans styrning kopplat till tilliten till de professionellas kompetens.

Grundläggande för att förstå de svenska skolreformerna som genomförts under perioden 1950-2000 är deras gemensamma ambition att beakta och påverka skillnader dels mellan elever, dels mellan regioner och platser. En ambition som kommit till uttryck antingen genom att politiskt driva på mot ökad centralisering och standardisering eller det omvända, det vill säga att uppmuntra decentralisering och (pedagogisk) variation. Den gemensamt uttalade föresatsen oavsett reform har alltså

varit *en skola för alla*. Men denna allomfamnande skola har, som forskningen visat, fått skilda innebörder i olika reformskedan. Det beror både på att reformer haft olika inriktning, och att kommuner haft varierande förutsättningar att hantera skolreformer och dessutom skilda målsättningar och strategier i sin reformhantering.

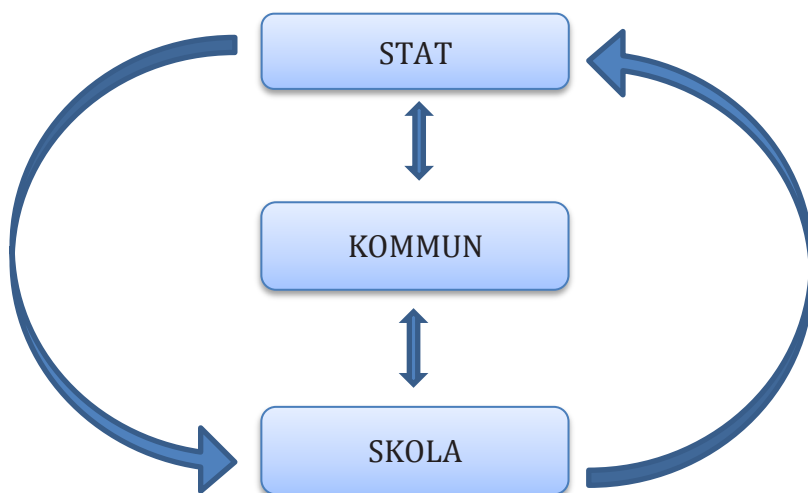
Våra utgångspunkter

En utgångspunkt i projekt är att betrakta skolreformer som delvis cykliska processer med urskiljbara faser. Grunden för 1960-talets reformer (införandet av grundskola och gymnasieskola) lades med 1940-talets stora skolutredningar för att sedan under 1950-talet gå över i ett planerings- och försöksskede som slutligen under 1960-talet ledde fram till reformernas genomförande. När sedan 1960-talsreformerna under 1970-talet fullt ut var i bruk inleddes nästa reformcykel. Flera stora utredningar med bäring på framför allt skolans styrning under 1970-talet, följdes av läroplansmodifieringar, olika planering- och försöksåtgärder på 1980-talet fram till 1990-talets reformer och införandet av en mer decentraliserad mål- och resultatstyrning. Även 2000-talets reformarbete faller in under ett liknande mönster, möjligen med en snabbare omsättningshastighet. Genom att se de nationellt initierade skolreformerna som cykliska och tidsmässigt utsträckta processer, ökar möjligheten att begripa hur skola tagit form och förändrats på kommunal nivå. Utdragna reformcykler öppnar för stora skillnader mellan skolor, platser och kommuner vad gäller etableringen av reformerna.

De studerade skolreformerna med åtföljande målbeskrivningar förutsatte organisatoriska förändringar av skolan på en rad olika nivåer. För att jämföra den kommunala utvecklingen analyseras skolorganisatoriska förändringar i förhållande till flera faktorer vilka identifieras som skolans grundläggande beståndsdelar, delvis genealogiskt härledda ur ett kommunalt skolperspektiv:

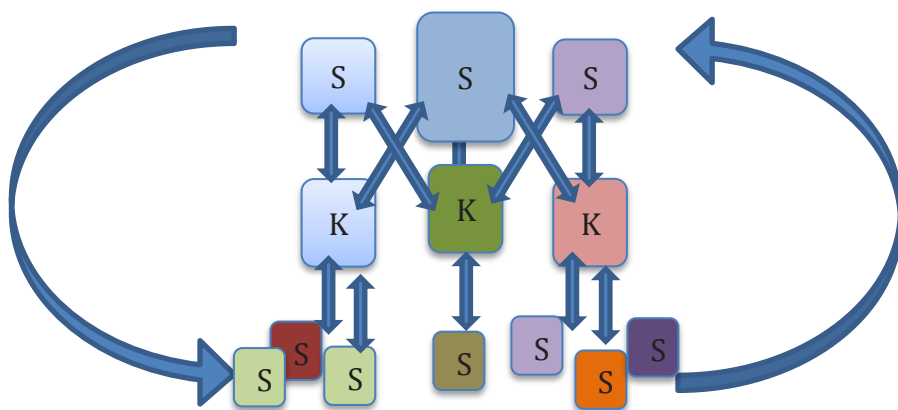
- 1) *fördelning av elever* till olika skolformer, klasser, grupper etc.;
- 2) *materiella förutsättningar* för att anpassa skolan efter de förändringar i skolorganisationen som en reform medför;
- 3) *insatser* riktade mot skolans personal, inte minst mot lärare i form av rekrytering, anställningsvillkor och fortbildning;
- 4) *en politisk-administrativ organisation* för att hantera eleverna, lokalerna och personalen, samt driva kommunala/lokala intressen och samverka med staten (och andra skolaktörer).

I modell 1 nedan illustreras en syn på styrningen av den svenska skolan som ofta återfinns i politisk retorik och medial debatt, men också inom skolforskningen. Modellen indikerar att skolan huvudsakligen är en nationell, statlig angelägenhet, och att staten genom reformimplementering svarar på förändringskrav som finns i samhället och i skolan. Staten har under århundraden sökt styra och reglera skolan i en viss riktning, delvis i syfte att föra in helt nya idéer delvis som en reaktion på att skolan fungerar på ett visst sätt och att skolan (och andra aktörer) ger vissa signaler om hur det står till med elever, lärare, undervisning och lärande. Nackdelen med det statscentrerade, implementeringsorienterade synsättet är att modellens mellanled – kommunen – riskerar att underskattas, vilket varit fallet i tidigare forskning och i den skolpolitiska debatten. Kommunen har något tillspetsat framstått som en relativt marginell förmedlingslänk mellan stat och skola, eller som ett slags störande element i denna kommunikation.



Modell 1: Skolans styrning enligt en statscentrerad modell

I denna rapport behandlas skolan och dess politiska villkor istället enligt modell 2. De starka förbindelse-länkarna från stat till skolan och från skola till stat finns kvar, men starkare fokus riktas mot de olika mellanled som i hög grad bidrar till att upprätthålla förbindelserna mellan stat och skola, men som också agerar på egen hand. Som färgerna på bilden är tänkta att illustrera leder det till att skolor ser olika ut beroende på var de ligger och vilka (elever och skolpersonal/lärare/rektorer) som befinner sig där. För skolan har alltid initierats, diskuterats, manifesterats och utvecklas på flera nivåer, av flera olika typer av aktörer



Modell 2: Skolans styrning enligt en kommunorienterad modell

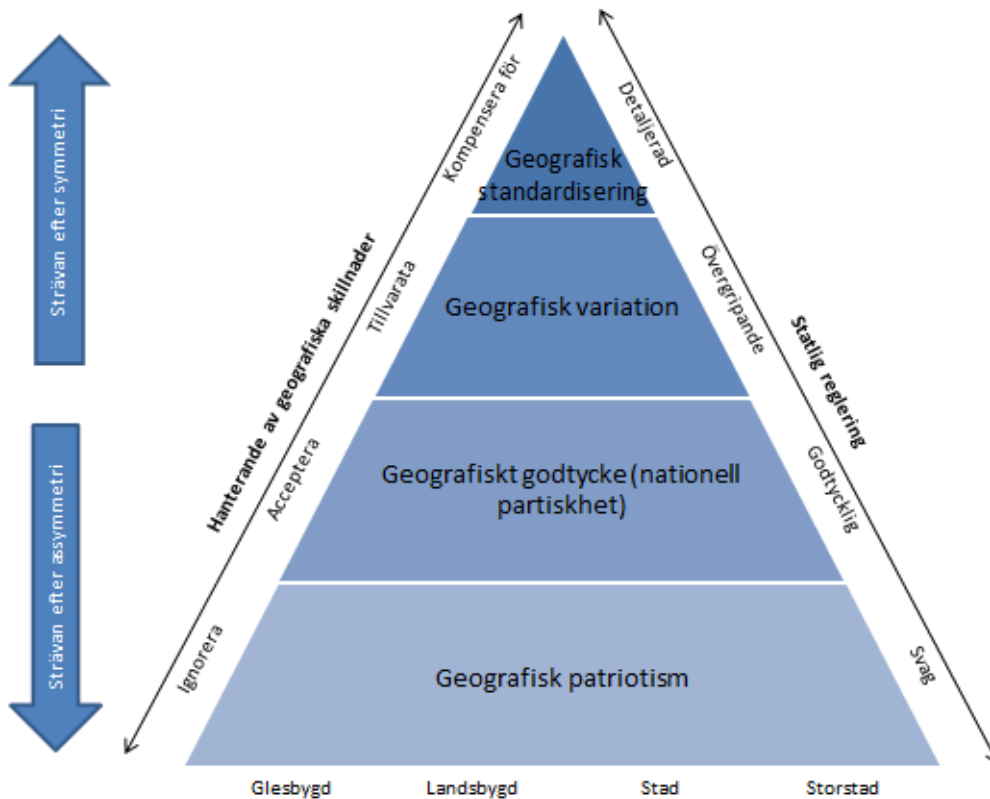
På nationell nivå återfinns inte enbart staten² utan även andra viktiga skolaktörer, däribland lärarförbunden, kommunernas nationella företrädare (dvs. SKL och dessa föregångare Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Stadsförbundet och Landskommunernas förbund). Kommunförbunden har genomgående fungerat både som företrädare för kommunala intressen gentemot staten och som nationella samordnare som på olika sätt bidragit till att nationellt sätta kommunala standarder.

På regional nivå har historiskt sett flera instanser som länsstyrelserna och domkapitlen haft visst inflytande över skolutbildningen och dessutom finns det skolformer – i första hand vissa gymnasiala yrkesutbildningar inom jordbruk och sjukvård – som drivits i landstingsregi. Till detta kan läggas länskolnämnderna som 1958 blev statens förlängda arm vid införandet och utvecklandet av grundskolan och gymnasieskolan. *Skolkommisionen* har diskuterat ett liknande statligt-regionalt myndighetsutövande genom regionala kontor som en framtida lösning.³ Slutligen finns en kommunal nivå, där skolorna verkar. Det är i kommunen alla skolor är placerade, det gäller inte enbart kommunalt styrda skolor utan även statliga och regionala skolor och fristående/privata/enskilda skolor. Kommunen intar ur det perspektivet en tredelad roll:

- som en politiskt styrd huvudman för skolor
- som ansvarig för upplåtande och viss översyn av alla slags skolor inom det kommunala hägnet (som ansvarig för bebyggelse och mark och som del av en service till kommunens invånare)
- som en fysisk plats där skolor som byggnader och verksamheter är av betydelse både för invånare och för platsen

I projektet har vi sökt att fördjupa och problematisera betydelsen av skola och utbildning i ett kommunalt perspektiv som både inbegriper kommunen som politisk aktör och arena och som ett avgränsat geografiskt område, där flera mindre och större samhällen kan ingå liksom även i många fall ren glesbygd. Vi menar att de två första av de ovan beskrivna rollerna är mest centrala i förhållande till hur kommuner arbetat med skolfrågor, det är också dessa två aspekter som vi genom vårt empiriska material kommer närmast. Kommunens tredje roll som utbildningsplats har en bredare och något mer svårfångad innebörd.

För analysen har vi konstruerat en idealtypisk indelning av olika nationella skolpolitiska hållningar till geografisk rättvisa, se modell nedan:



Modellen används i analysen för att visa hur man utifrån en svensk kontext har skrivit fram likvärdig utbildning som ett övergripande mål. I modellen arbetar vi med fyra idealtyper:

1. Geografisk standardisering: att skolor över hela landet utformas (inklusive att verksamheten bedrivs) enligt en viss enhetlig standard för att därigenom garantera alla elever likvärdig/jämlik utbildning och utbildningsmöjligheter oavsett boende ort; vilket även kan kräva territoriell administrativ omorganisation.
2. Geografisk variation: relativt stark lokal förankring utifrån övergripande riktlinjer att skolor över hela landet utformas (inklusive att verksamheten bedrivs) enligt vissa övergripande riktlinjer, samtidigt som skolan utformas och bedrivs i enlighet med lokala behov och förutsättningar för att därigenom garantera alla elever likvärdig och lokalt förankrad utbildning (ev. kompletterat med stöd till eftersatta områden)
3. Geografiskt godtycke och nationell partiskhet: att låta skolsystemets uppkomst ske naturligt och avstå från statliga regleringar som tar särskilda geografiska hänsyn, men reglerar åtminstone delar av skolsystemet (i första hand statliga skolor)
4. Geografisk patriotism: lokalt reglerade skolor med stark lokal förankring

Dessa fyra idealtyper bildar en inramning för att kunna analysera och problematisera två centrala aspekter av geografisk rättvisa i fråga om utbildning. Aspekterna är nära

knutna till den tredelade rollfördelning vi nämnde ovan. Den första aspekten behandlar *kommunala strategier och initiativ: kommunen som skolhuvudman och upplåtare av skolor*. Det handlar således om kommuners agerande i relation till det som skrivs fram i modellen gällande geografisk rättvisa. Den andra aspekten berör *Kommunen som plats: kommunen som geografisk enhet med sin historia och sina framtidsutsikter*. Det som där har beaktats är förutsättningar och konsekvenser över tid för individer och för skolan, orten, kommunen, bygden och regionen; inklusive relationerna land-stad, centrum-förort, samt inter- och intrakommunala skillnader.

Modellen återspeglar således politiskt formulerade föreställningar om fördelning av utbildning som i varierande grad och på olika sätt tar hänsyn till geografiskt grundade skillnader i fråga om utbildningsutbud, elevers skilda förutsättningar, socioekonomiska, kulturella och andra skillnader mellan och inom platser.

Skolan och kommunen – en kort historik

När folkskolan växte fram under 1800-talet var det i hög grad kommunen som stod för etableringen, genom att såg bygga skolor. Utbildningshistorikern Johannes Westberg har i en studie från en norrländsk kommun visat att frågan om skolbyggnader var en mycket central fråga för sockenstyrelserna redan under 1800-talet. Det krävdes ett gemensamt lokalt ansvarstagande för själva byggandet av de skolor som var en förutsättning för att skolundervisningen skulle kunna bli av. Statens ekonomiska understöd till kommunerna var länge relativt begränsat. Det kommunala skolansvaret fortsatta vara starkt under hela 1900-talet, som var en expansiv period för kommunerna och deras lokala styrelser.⁴ Kommunens skolstyrelser har följaktligen alltid hanterat utbildningsfrågor av flera olika slag, såsom: 1) skolors reglering och innehåll, 2) upplåtande, utformning och översyn av skolbyggnader, samt 3) olika arrangemang för att eleverna ska kunna ta sig till skolan och delta i undervisningen.

Fram till 1950-talet utgick den största delen av all offentlig verksamhet från staten, men den ekonomiska tillväxten under efterkrigstiden medförde att kommunernas del av samhällsservicen ökade, för att under 1960- och 1970-talen nå sin kulmen. Flera kommuner var emellertid små vilket innebar en kärv ekonomisk bärkraft samtidigt som kraven på samhällsservice ökade. Detta sammantaget gjorde det till slut omöjligt för de små kommunerna att leva upp till kraven. Under perioden 1950-1975 genomfördes två stora kommunsammanslagningar, som fick till följd att antalet kommuner minskade från cirka 2500 till cirka 280.⁵ Kommunsammanslagningarna innebar en jämnare ekonomisk fördelning och möjlighet för mera likartade förutsättningar runtom i landet, vilket innefattade uppbyggnad av mer professionella tjänstemannastrukturer och minst en egen grundskola i varje kommun.⁶ Vår nutida kommunala grundstruktur formades således – precis som skolväsendet – i hög grad under 1950- och 1960-talen.

Tre fallkommuner

De tre fallkommunerna Stockholm, Växjö och Tierp, skiljer sig avsevärt åt vad gäller en rad olika aspekter som geografisk position, storlek och struktur, politisk majoritet och skoltradition.

Stockholm är centrum i ett av Sveriges tre storstadsområden, men är också i egenskap av huvudstad en storstad av ett särskilt slag. I Stockholm har det inte minst funnits gott

om nationella och statliga resurser inom en mängd sektorer varav utbildning är en. Den politiska makten har skiftat mellan socialistiska och icke-socialistiska majoriteter med perioder där enskilda partier emellanåt haft vågmästarroll och därigenom fått ett stort politiskt inflytande. Stockholm har haft en stark skoltradition som också till hög grad inkluderat privata och fristående skolor, vilket också har medfört att staden över tid har haft en större mängd välutbildad befolkning jämfört med andra kommuner. Etableringen av friskolor har också varit starkare i Stockholm än de flesta andra kommuner. År 2014 fanns 121 fristående grundskolor och 71 fristående gymnasieskolor, medan 145 grundskolor och 26 gymnasieskolor drevs med kommunen som huvudman.⁷ Utbildningsnivån är klart över riksgenomsnittet (56 % av kvinnorna och 50 % av männen har någon form av eftergymnasial utbildning).

Växjö är en stad som vuxit konstant sedan 1950, och har då rört sig från att vara en relativt stor stad till en större stad, med påtagliga resurser som administrativt, handels- och utbildningsmässigt regionalt centrum. Växjö har en lång skoltradition med ett av Sveriges första gymnasier etablerat redan på 1600-talet. Politiskt har majoriteterna växlat i Växjö över tid, med Socialdemokraterna som överlag det största partiet, men med huvudsakligen borgerliga majoriteter under de senaste 30 åren. År 2016 fanns det 43 grundskolor i Växjö kommun varav fem drevs som fristående skolor. På gymnasienivå fanns det tre gymnasier som drevs i kommunal regi och sju fristående gymnasieskolor.⁸ Utbildningsnivån är något över riksgenomsnittet (45 % av kvinnorna och 37 % av männen har någon form av eftergymnasial utbildning).

Tierp är en landsbygdskommun, men den har ett geografiskt läge som gör att den – med tiden alltmer – blivit en ytterkant av en storstadsregion, vilket skiljer Tierp från många andra utpräglade landsbygdskommuner. Fram till 1974 bestod Tierp av sju olika kommuner som då slogs samman till en stor kommun i linje med 1971 års kommunreform.⁹ De sju kommunerna hade varierande politiska majoriteter, men sedan kommunsammanslagningen 1974 har Tierp styrts av en vänstermajoritet med Socialdemokraterna som det största partiet. Med tiden har Tierps tätort kommit att växa och bli den största tätorten i kommunen, men den har ingen självklar ställning som kommunal centralort. Tierp har en gymnasieskola och elva grundskolor i tio separata enheter. Samtliga skolor drivs i kommunal regi. Utbildningsnivån är långt under riksgenomsnittet (27 % av kvinnorna och 15 % av männen har någon form av eftergymnasial utbildning).

Även om de tre kommunerna har olika atypiska drag så representerar de på ett övergripande demografiskt plan storstadskommunen, den mellanstora staden och landsbygdskommunen, och framför allt: de representerar tre från varandra skilda kommuntyper. Nedanstående tabell ger en överblick över antal invånare i kommunerna samt befolkningstätheten så som den såg ut den 31 december 2015.

Kommun:	Befolkning:	Area i km²:	Innevånare per km²
Stockholm	923	187,2	4618
Växjö	88	1 665,5	50
Tierp	20 547	1 547,8	13

De tre kommunerna har inte valts utifrån placering i någon av senare års kommunrankningar. Nedanstående uppställning ger dock en vink om att de tre placerat sig olika väl i sådana jämförelser.

	Stockholm:	Växjö:	Tierp:
Öppna jämförelser, grundskolan (SKL, 2016):	53	188	273
Bästa skolkommun (Läraryrket, 2016):	95	186	282
Bästa kommun att bo i (Fokus, 2017):	1	19	164
Bästa kommun att vara ung i (Fokus, 2017):	18	27	116
Sveriges miljöbästa kommun (Aktuell hållbarhet, 2016):	17	5	165

Stockholm är vad det verkar en mycket attraktiv stad att bo i, trots att den inte placerar sig särskilt högt i skolrankningarna, något som ju delvis kan kopplas till att Stockholm är en mycket segregerad stad med stora skillnader mellan olika stadsdelar. Växjö utmärker sig på liknande sätt, både som en framstående miljöstad och plats att bo på, trots att skolan i kommunen kommer långt ned på rankningen. Tierp placerar sig genomgående mycket lägre ner, även om också Tierp hamnar betydligt högre i de tre nedre rankningarna, jämfört med de två skolrankningarna, där Tierp hör till de lägst rankade kommunerna i landet. Särskilt notabelt är att Tierp i tidskriften *Fokus* rankning placerar sig tämligen högt vad gäller levnadsvillkoren för unga. Det stämmer inte så väl överens med skolrankningen. Översikten ovan belyser att sambandet mellan kommunal skolframgång (vilket i rankningarna ovan främst mäts i elevgenomströmning och betygs- och provresultat) och kommunmedborgarnas trivsel, välbefinnande och framtidsutsikter inte är givet. Vi återkommer till detta i vår avslutande del.

2. Styrning och tillit i den centraliserade skolan

I Sverige har barn- och ungdomsskolan historiskt sett vuxit fram från två håll. Å ena sidan fanns en högre utbildning på universitet vars behov av ett studentunderlag genererade gymnasier och läroverk. Dessa skolformer växte i första hand fram som statliga angelägenheter. Å andra sidan fanns folkskolor som i första hand var en kommunal angelägenhet och som länge syftade till att erbjuda en viss grundutbildning för de folklager som inte förväntades nå högre utbildning. Till detta kommer olika kompletterande skolformer som i varierande grad drevs i statlig, regional, kommunal eller privat regi. Det skolutbud som växte fram fördelade sig asymmetriskt över landet. Stora städer och städer med universitet och städer och orter i närheten av universitet fick i regel ett större utbud av skolor och skolformer, medan landsbygd och glesbygd i första hand hade folkskolor, och eventuellt några enstaka kompletterande skolformer.

Ur ett lokalt, kommunalt perspektiv lade skolväsendets disparata framväxt grunden för det vi benämner *geografisk patriotism*, det vill säga en medvetenhet om lokala villkor och en lokal särart som kommunen velat och vill värna. Vår undersökning visar hur det fanns skilda uttryck för detta vid ingången av 1950-talet. Stockholm hade ett skolmandat som i vissa avseenden gjorde staden till en stat i staten. I Växjö fanns ett starkt utbildningskapital, knutet till gymnasiets trehundraåriga historia, till nationellt erkända skolpersonligheter som Tegnér, Ling, Linné och Ödman. Denna stolta tradition var den lokala socialdemokratin noga med att beakta, samtidigt som man tydligt verkade för enhetsskolan. I städerna fanns av naturliga skäl många

läroverksförespråkare som verkade för att bevara läroverken, och därför motsatte sig en nioårig enhetsskola för alla elever. I Tierpsregionen fanns däremot ett brett politiskt stöd för enhetsskolan eftersom man såg det som en absolut förutsättning för en positiv framtid för bygden i sin helhet. Samtidigt var de små Tierpskommunernas företrädare tudelade inför byggandet av centralskolor som de förstod successivt skulle ersätta de många byskolorna. För även om dessa byskolor kunde vara slitna och trånga så var de också centralpunkter i byarna. På goda grunder såg man byskolenedläggningar som dåliga omen för byns överlevnad. Kort sagt: kommunerna hade olika förväntningar och krav på kommande skolreformer. Denna geografiska patriotism – kommunernas manifesterade egenintressen – är som vi kommer att återkomma till – fundamental, i betydelsen att kommuner även inom det enhetliga skolsystemet agerat för att gynna den egna kommunen.

Ur ett statligt perspektiv var skillnaderna i utbildningsutbud mellan stad och land länge en icke-fråga, eftersom de geografiskt grundade olikheterna uppfattades som lika självklara som skillnader mellan olika sociala grupper. Staten bejakade den geografiska patriotismen genom att *ignorera* de geografiskt grundade skillnaderna. Samtidigt kan konstateras en med tiden ökande statlig ambition att på olika sätt styra och reglera utbildning. Omfattningen av den regleringen varierade dock i förhållande till olika typer av skolor. Generellt präglas regleringen under första halvan av 1900-talet av en godtycklighet, det vill säga en nationell partiskhet som innebär att statens intresse främst låg i att tillgodose nationella behov vad gällde utbildad arbetskraft och medborgerlig lojalitet. Staten uppmärksammade de geografiskt grundade skillnaderna vad gällde utbildningsutbud, men hade ingen tydlig strategi vare sig för att tillvarata eller minska dessa skillnader. Staten *accepterade* dem och var därmed i grunden *geografiskt godtycklig*. Värt att nämna i sammanhanget är att den snåriga och något oklara rollfördelningen mellan stat, län och kommuner i det parallella skolsystemet bidrog till detta godtycke, och att det också till viss del kvarstod efter övergången till ett enhetligt skolsystem: det dubbla statliga-kommunala skolhuvudmannskapet utvecklades som en praxis som med tiden (från 1970-talet och framåt) kritiserades för att vara otydlig.

Under 1900-talet blev frågan om socialt, ekonomiskt, kulturellt och geografiskt grundade skillnader mer brännande i anslutning till diskussionen om en gemensam bottenkola, samtidigt som urbaniseringen stadigt gjorde landsbygden och glesbygden mer perifer. Hur skulle man göra för att få barnen på landet – här diskuterades i första hand om de begåvade barnen – att läsa vidare efter folkskolan? Och hur göra för att få barn som läste vidare att återvända till sin hembygd?

Vissa förordade lösningen att *tillvarata* de geografiskt grundade skillnaderna, det vill säga att se viss *geografisk variation* som ett viktigt medel för att höja den nationella utbildningsnivån. Det fanns exempelvis de som förordade särskilda, anpassade skolformer för landsbygden med det uttalade målet att stärka landsbygden på dess egna villkor, samtidigt som dessa skulle vara likvärdiga med motsvarande skolformer i städerna.

Såväl 1940 års skolutredning som 1946 års skolkommision hade tydliga decentraliseringsambitioner, som inte minst handlade om att utredarna såg införandet av enhetsskolan som en "landsbygdens reform". Utgångspunkten i resonemanget var den välfärdshöjning som skett i landet och som bland annat inneburit att människornas

utbildningsnivå blivit högre än tidigare under 1900-talet. Till följd av den utvecklingen kunde också staten ta ett steg tillbaka och lämna över mer av ansvaret för exempelvis skolan till kommunerna.¹⁰ Även de tidigare statliga skolorna skulle tjäna på att bli kommunala, eftersom de genom förändringen skulle få samma kommunala förmåner som de tidigare folkskolorna hade haft. För att förverkliga detta behövde kommunerna se över sin organisation och sitt ansvar för skolorna och det krävde en gemensam skolstyrelse i varje kommun. De två skolutredningarna förde också en diskussion om behovet av kommunala skolchefer, och föreslog att det skulle prövas genom särskild försöksverksamhet.¹¹

Den överordnade principen för enhetsskoleförslagen från 1940-talets skolutredningar, var ändå uttryck för en strävan att standardisera skolan och tydligt *kompensera* för de geografiskt grundade skillnaderna. Ett enhetligt skolsystem av den modell som ledde fram till grundskolan krävde en viss *geografisk standardisering*. Kommunreformerna 1952 och 1971 blev i det perspektivet viktiga delar i grundskolereformeringen, då den, och i första hand högstadieskolorna, förutsatte administrativa enheter av en viss minimistorlek.

Från 1940-talet och fram till idag har sedan den politiska diskussionen om den svenska enhetliga skolan rört sig mellan dessa två ideal: 1960-talets reformer gick i standardiseringens tecken, medan 1990-talets reformer i hög grad utgick från att en skola för alla krävde lokal anpassning, det vill säga en viss geografisk variation.

1960-talets reformer

Sammantaget blev den skolpolitiska huvudlinjen under 1950- och 1960-talen att enhetliggörandet av skolsystemet krävde en ökad grad av centralisering och standardisering, vilket också inbegrep en mer enhetlig skoladministration över landet. År 1951 tillsattes en skolstyrelseutredning, med uppdrag att skapa mer enhetliga former för styrningen av skolväsendet på statlig, regional och kommunal nivå.¹² Problemen med samordningen inom det parallella skolsystemet var särskilt stora i de större kommunerna, där ett stort urval av skolformer fanns representerade. Exempelvis kunde det leda till att jämnåriga elever som bodde i samma kommun hade olika antal lovdagar och längd på läsåret.¹³ Denna inkonsekvens uppfattades vara orättvis för eleverna och lärarna, samt leda till en bristande tilltro till skolans mål att vara tillgänglig och likvärdig för alla, vilket i sin tur ansågs påverka medborgarnas tillit till stat och kommun.

1956 års skolstyrelselag stadgade att det skulle finnas en skolstyrelse i varje kommun, med ledningsansvar för så gott som alla offentliga skolformer, såväl obligatoriska som frivilliga. Endast landstingsskolorna och de enskilda skolorna skulle ha en annan huvudman. Dessutom beslutades att det skulle finnas en skolchef med pedagogiskt och organisatoriskt ansvar för all kommunal skolverksamhet.¹⁴

Den uttalade riktningen under 1950-talet var således att göra kommunen till huvudman för grundskolan och öppna för att huvudmannaskapet också skulle omfatta gymnasial utbildning och annan frivillig skolutbildning. Den statliga inramningen var samtidigt stark. Skolöverstyrelsens anvisningar i kombination med länskolnämndernas understödjande och inspekterande arbete och inte minst en stark statlig ekonomisk reglering gjorde det med tiden svårt att särskilja gränserna mellan statligt och kommunalt ansvar. Det är viktigt att notera att såväl stat som kommun fick ett utvidgat

skolmandat under 1950- och 1960-talen. Standardisering och centralisering blev norm både statligt och kommunalt, även om riktlinjerna för skolans organisation i första hand bestämdes av staten, inte minst genom de anvisningar som utgick från grundskolans och gymnasieskolans läroplaner (Lgr 62, Lgr 69 och Lgy 65, Lfa 65 och Lgy 70).

Enhetsskoleförsöken

Denna långa standardiseringsprocess inleddes med de storskaliga enhetsskoleförsök som – med start ibland annat Stockholm 1949 – sedan präglade 1950-talet. Försöken var geografiskt utspridda över landet och mellan kommuner av skiftande karaktär och storlek. Såväl stora städer som små glesbygdskommuner deltog. Sammanlagt berördes ungefär hälften av de 1037 kommuner (133 städer, 88 köpingar och 816 landskommuner) som bildades genom 1952 års kommunreform.¹⁵

Ute i landet fanns tidigt ett stort kommunalt intresse för försöksverksamheten, i regel grundad i förhoppningen att enhetsskolan skulle stärka den egna kommunens skolsituation.¹⁶ Det gällde nog särskilt mindre kommuner på landsbygden, som dittills hade ett relativt begränsat skolutbud. För städernas del var intresset mer laddat då det fanns starkare ideologiskt grundade motsättningar. I mindre kommuner uppmärksammades i stället en annan problematik. Den landskommunreform som genomfördes 1952 kritiserades för att vara alltför försiktig. En stor del av de nybildade 816 landskommunerna hade relativt få invånare och saknade i många fall en större centralort. Dessa kommuner skulle kunna få det svårt att genomföra enhetsskolan fullt ut, eftersom den förutsatte större, centralt placerade högstadieskolor.¹⁷ Denna problematik visade sig redan i samband med försöksverksamheten, där flera små kommuner fick avslag på sina ansökningar om deltagande, ofta med hänvisning till att de var för små, även i de fall expertisen ansåg att de uppfyllde övriga kriterier.¹⁸

Trots att enhetsskolan lyfts fram som en landsbygdens reform, var det i praktiken svårt för små kommuner i glesbygden att komma med i försöksverksamheten. De ansågs varken ha tillräckliga elevunderlag eller ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för att delta. Denna problematik upphörde inte i och med 1962 års grundskolebeslut. Många mindre kommuner fick vänta i flera år efter 1962 på statligt klartecken för grundskola. Den stora stöttestenen blev de mindre kommunernas förutsättningar att husera en högstadieskola. Statens målsättning var högstadieskolor med minst tre parallella klasser per årskurs. Under 1960-talet förbereddes 1971 års kommunreform och som led i detta bildas över landet kommunblock där ett antal mindre kommuner samverkar, bland annat i skolfrågor.¹⁹ Kommunblocken blev därmed ett sätt att lösa frågan om högstadieskolornas placering, men det bidrog samtidigt till den fördröjning av grundskolans införande som flera landsbygdskommuner fick stå ut med.

Städerna hade en annan ekonomisk och även utbildnings- och befolkningsmässig grund att stå på, vilket också medförde att de hade större möjligheter, om det fanns politiskt stöd för det, att delta i försöksverksamheten under 1950-talet. De hade heller inga problem att visa på tillräckligt elevunderlag för högstadieskolor. I många städer var i stället motsättningar mellan olika utbildningsideal den kanske största stöttestenen under 1950- och 1960-talen tillsammans med utmaningen att faktiskt hinna bygga skolor i takt med befolkningstillväxten.

Utvecklingen i de tre fallkommunerna²⁰

Stockholm

Stockholm gick tidigt in i försöken med enhetsskolan, i en period av stark folkökning främst i de nybyggda förortsområden i Söderort där staten i samråd med staden valde att förlägga de flesta försöksskolorna. Det förstärkte en geografisk uppdelning mellan gammalt och nytt, mellan det beprövat etablerade och det experimentella, vilket delvis återspeglade och även förstärkte den grundläggande och ideologiskt laddade differentieringsfrågan: hur långt upp i skolan borde elever gå i sammanhållna klasser? 1950-talets nationella skoldebatt kring denna fråga hämtade många argument från situationen i Stockholm, vilket inte var så märkligt. De flesta stora tidningar var Stockholmsbaserade; riksdag och regering verkade i Stockholm, och många nationellt framträdande skoldebattörer var kommunalpolitiker i huvudstaden. Dessutom var försöksverksamheten i Stockholm betydligt mer omfattande än någon annanstans i landet, vilket gjorde den riktningssgivande för den slutliga reformen.

Efter ett politiskt stormigt 1950-tal beslutade Stockholms stadsfullmäktige 1960 att införa enhetsskola i hela staden för att på så vis föregripa 1962 års grundskolereform. 1960-talet präglades sedan av ett relativt politiskt lugn. Det blev en tid då staden omorganiserade i stor skala. Mängder av skolor byggdes upp – eller om – för att passa grundskolans och senare gymnasieskolans riktlinjer. En integrerad skolförvaltning tog form och växte stadigt i omfång: politikerna trädde tillbaka till förmån för tjänstemän och pedagogisk expertis. Stockholm byggde även upp en ambitiös förvaltningsorganisation med särskilda undervisningsavdelningar för grundskolans tre stadier och för den gymnasiala utbildningen. Dessutom inrättades 1967 ett kommunalt forskningsinstitut, Pedagogiskt centrum, med särskilt ansvar för pedagogiskt utvecklingsarbete och utvärdering.²¹

Växjö

Växjö var också en expansiv stad, med en stor befolkningsökning främst under 1960-talet. Växjö var även relativt tidigt ute som försökskommun. 1957 inleddes försöken med enhetsskola. Dessutom deltog flera av de tio omgivande landskommunerna som vid kommunreformen 1971 helt eller delvis införlivades i Växjö kommun. Staden var sedan länge ett administrativt, kyrkligt och utbildningsmässigt centrum i en bygd som i övrigt var relativt glesbefolkad och som låg vid sidan om de stora genomfartslederna.

Att Växjös expansion tog fart under 1960-talet innebar att småstaden snabbt omvandlades till en mellanstor stad och att Växjös politiker såg möjligheter att genom utbildning stärka stadens regionala ställning. Här fanns Katedralskolan, ett av Sveriges äldsta läroverk, med rötter i medeltiden och gymnasieprivilegier sedan 1643, och här fanns folkskollärary- och småskolläraryseminarietraditioner vilket under 1960-talet ledde fram till en permanent lärarhögskola för grundskollärare. Det fanns tidigt en uttalad strävan att ligga i framkant vad gällde skolans modernisering, både i fråga om den obligatoriska skolan och sett till utbildningssystemet i sin helhet. Den modernt utrustade folkskolan Ulriksbergsskolan som invigdes redan 1951 var ett tidigt exempel på detta. Delvis som ett sätt att stärka förtroendet hos läroverkets ämneslärare byggdes även ett nytt och stort läroverk 1958. Mot slutet av 1960-talet tillkom Teknikum, ett tekniskt gymnasium och en tredje gymnasieskola, Kungsmadsskolan, främst riktad mot yrkeslinjerna. Under det expansiva 1960-talet uppfördes många nya nioåriga grundskolor i Växjö i de nybyggda bostadsområden som tillkom.

En särskilt framträdande skolpolitisk aktör var skoldirektören Georg Lücklig, som var skolchef och dessutom stadens mest inflytelserika politiker. Socialdemokraten och tidigare folkskolläraren Lücklig drev en aktiv kommunal utbildningspolitik som självständigt men i samförstånd med staten balanserade nationella reformambitioner mot stadens starka utbildningstraditioner. Det är symptomatiskt att Lücklig i slutet av sin aktiva karriär genom framgångsrikt kommunalt lobbyarbete bidrog till att Växjö 1967 blev universitetsfilial till Lund, i konkurrens med Jönköping och Kalmar.²²

Tierp

I Tierpsregionen, där framför allt de mest lantliga kommunerna började uppleva en avfolkning, deltog enbart en av de sju kommuner som 1974 slogs samman till Tierps kommun: Vendel fick enhetsskola på försök 1959. För övriga kommuner i regionen dröjde det till 1968 innan grundskolan var fullt genomförd. Då invigdes Aspenskolan, en stor högstadieskola centralt placerad i Tierps köping. Här blev det tydligt att 1952 års kommunreform bidrog till fördröjningen då alla sju kommuner var ungefär lika små (drygt eller knappt 3 000 invånare 1960), och de flesta hade relativt svaga centralorter.²³ Kommunerna behövde därför gå samman för att kunna möta de grundläggande krav som staten ställde på högstadieskolor. Skolorna behövde ha en viss storlek för att kunna rymma de alternativa kurser och linjer som grundskolans högstadium förväntades erbjuda. De sex kommunerna vid sidan om Vendel gick 1964 samman i ett kommunblock som också bildade ett gemensamt skolförbund. Skolförbundet blev huvudman både för högstadieskolan Aspenskolan och för Högbergsskolan, den gymnasieskola som också byggdes i centralorten Tierp i slutet av 1960-talet. Den högstadieskola som under lång tid planerats i regionens nordliga del blev däremot aldrig av.²⁴

Tilliten till de professionella

I Stockholm, Växjö och Tierp framgår skillnaderna mellan stad och landsbygd tydligt. Stockholm med breda utbildningstraditioner och en väletablerad skoladministration låg steget före den nationella omorganiseringen. Även Växjö är ett exempel på att staden kunde dra nytta av sina befintliga utbildningsresurser i anpassningen till ett förändrat skolsystem. De motsättningar som fanns i Stockholm och i Växjö mellan enhetsskolans förespråkare och de som i stället värnade läroverket skapade debatt, men fungerade också som bränsle för en aktiv kommunal skolpolitik. De kommunala variationerna och därmed möjligheten att vara med i förändringsarbetet har även påverkat medborgarnas tillit och tilltro till förändringsarbetet. Det gäller också de professionella, och den ömsesidiga tilliten mellan lärare, skolledare och politiker. Vi ska här visa på några exempel som illustrerar skilda förutsättningar för sådan ömsesidig tillit i våra tre fallkommuner, knutet till hur den kommunala skolorganisationen byggdes upp och hanterades. Denna tillitsgrund rymmer också, menar vi, frågan om statens och kommunens förtroende för lärarna: i vad mån man tog fasta på deras yrkeskunnande och deras behov av rimliga arbetsvillkor, pedagogiskt stöd och fortbildning.

För även om staten bar huvudansvaret för lärartillsättningarna och lärarutbildningen, hade lärare i stad och land ytterst skilda villkor. I framför allt Stockholm fanns det exempelvis under 1950-talen och 1960-talen en stor lärarbrist. Stockholm liksom Växjö erbjöd visserligen lärarutbildning och akademiska kurser för lärare i staden, men den

kraftiga skolexpansionen gjorde det kroniskt svårt att bemanna skolorna med behöriga lärare. Fortbildningsmässigt utmärkte sig Stockholm genom att bedriva ett omfattande kommunalt utvecklingsarbete som löpte parallellt med och delvis efterliknade Skolöverstyrelsens motsvarande insatser. Forskningsinstitutet Pedagogiskt Centrum var ett nästan övertydligt exempel på detta. Institutet väckte också kritik som just gick ut på att kommunal skolforskning inte var önskvärt. Dess försvarare i Stockholm hävdade dock att sådan forskning kunde vara mer lokalt relevant än statligt initierad skolforskning, och mer lärartillvänd. Vi vill i sammanhanget också påpeka att lärare och rektorer var väl representerade i städernas centrala skoladministrationer, och även att flera framträdande skolpolitiker i Växjö och Stockholm hade skolbakgrund.

I Tierp begränsade sig de kommunala resurserna för fortbildning och andra pedagogiska stödresurser främst till reseersättningar och olika bidrag till den materiella upprustning som grundskolan föreskrev. Lärare fick tillgodose sin fortbildning via Länskolnämnden och andra anordnare i de närliggande städerna, Uppsala och Gävle. I Tierp innebar dessutom det sena införandet av grundskolan att lärarrekryteringen fördröjdes. Det lär förmodligen ha inverkat på regionens ständiga utmaning att behålla sina lärare och försöka få dem att flytta dit istället för att pendla. Tilläggas ska dock att beslutsvägarna i Tierpsregionens små landskommuner sedan även i den sammanslagna kommunen Tierp var relativt korta. Det gjorde att rektorerna var direkt involverade i den centrala förvaltningens arbete, ett arbete som även inkluderade en kontinuerlig samverkan med länskolnämnden och länskolinspektören. Det står i skarp kontrast till Stockholm. Där fanns resurser och stöd, men också en växande kommunal byråkrati som skapade distans mellan politiker, tjänstemän och de skolverksamma.

3. Styrning och tillit i den decentraliserade skolan

Det kommunala perspektivet tydliggör att omfattande skolreformer rör sig över långa tidsperioder med relativt stora skillnader mellan kommuner vad gäller när och hur reformerna genomförs. Ur ett kommunalt och lokalt perspektiv realiserades 1960-talets reformer fullt ut först under 1970-talet. Ur ett statligt perspektiv går det dock att argumentera att 1970-talet inledde nästa stora reformskede. Flera statliga 1970-talsutredningar började ta ut en ny riktning mot ökad decentralisering, som ett svar på kritiken mot staten som alltför stark, byråkratisk och distanserad. Det gällde även skolan. Under 1970- och 1980-talen riktades kritik mot att standardiseringen vid grundskolans och gymnasieskolans införande drivits för långt och att skolorganisationen inte i tillräcklig grad tog hänsyn till vare sig individuella eller lokala behov och förutsättningar. Dessa decentraliserings- och valfrihetssträvanden ledde fram till 1990-talets reformer där man kan säga att *tillvaratagande* av geografiskt grundade skillnader, att öppna för ökad *geografisk variation*, blev en vägledande princip för att höja skolans kvalitet och samtidigt erbjuda alla elever likvärdig utbildning utifrån nationellt ställda krav. I följande avsnitt riktas fokus mot den på 1970-talet initierade förändringen gällande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och hur det banar vägen mot ett mål- och resultatbaserat skolsystem.

1970-talets utredningsskede

I den ekonomiska modell som utvecklades i samband med 1960-talets reformer var statsbidragen till kommunerna i huvudsak riktade mot deras kostnader för lärar- och skolledarlöner, kopplat till kommunens skolorganisation, volym och särskilda behov. Därmed skedde en viss utjämning mellan kommuner, kopplat till deras skilda

ekonomiska, sociala, demografiska och geografiska förutsättningar. I grunden var statsbidragen fast knutna till den detaljerade statliga regleringen av klasstorlek, gruppindelningar etc. Om kommunerna skulle få större manöverutrymme, krävdes en bidragsmodell som i mindre grad dimensionerade skolan på statlig nivå, samtidigt som den skulle tillförsäkra att skolan upprätthöll en nationellt likvärdig standard. Modellen som arbetades fram inom de två utredningarna *Skolans inre arbete* (SIA) och *Skolan, staten och kommunerna* (SSK) och etablerades 1978, skilde mellan bas- och förstärkningsresurser. Basresursen kopplades till vad staten stadgade som den undervisningsvolym som krävdes för att kommunernas skolor skulle vara tillräckligt enhetliga och likvärdiga. Den uttalade strävan var att öka möjligheterna för skolor att själva organisera undervisning, klasser och grupper. Förstärkningsresursen var en bidragsform som främst syftade till att ge kommuner möjlighet till kompensatoriska åtgärder riktade mot elever med särskilda behov.

Under 1970-talet utredes alltså relationerna stat, kommun och skola av SSK-utredningen. I ett delbetänkande 1976 beskrev utredarna att skolans huvudmannaskap i praktiken delats mellan stat och kommun.²⁵ Det delade huvudmannaskapet väckte följaktligen en del frågor. Gick den statliga och kommunala styrningen i takt, var de inflätade eller var de åtskilda och till och med motverkade varandra? Utredningen slog fast att det dubbla huvudmannaskapet kunde vara ofördelaktigt både av ekonomiskt rationella, pedagogiska och kommunaldemokratiska skäl.²⁶ I slutbetänkandet 1978 föreslog utredningen en tydligare ansvarsfördelning, uttalat kopplad till en decentralisering. Dock ville utredningen behålla det dubbla huvudmannaskapet, trots de invändningar som funnits. Den tydligare fördelningen gick ut på att göra kommunen driftsansvarig för skolans verksamhet och staten ansvarig för riktlinjer och lagar. Länsskolnämndernas statliga inspektion av skolan föreslogs bli ersatt av en löpande central och lokal utvärdering. En bärande tanke var att länsskolnämnderna mer skulle fungera som pedagogiska resurscentra än kontrollinstanser. Med ett förenklat statsbidragssystem såg SSK-utredningen möjligheter att minska både länsskolnämndernas och kommunernas administration och i stället lägga krutet på pedagogiskt inriktat lokalt utvecklingsarbete.

Mot ett målbaserat skolsystem

Utifrån principerna om ökad decentralisering fick grundskolan en ny målbaserad läroplan, Lgr 80, som jämfört med föregående läroplan gav större utrymme för skolan att välja metoder och innehåll. Däremot kvarstod i hög grad den statliga regleringen av lärarnas tillsättning och tjänster. Grundproblemet enligt bland andra Kommunförbundet var att varken staten eller kommunen tog helhetsansvaret för skolan. Istället hade utvecklingen gått mot att staten lade över allt mer kostnader på kommunerna utan att höja bidragen eller att ta hänsyn till de skilda ekonomiska förutsättningarna i kommunerna och vilka kostnader de hade för exempelvis skolskjutsar och lokaler.²⁷

Med *1988 års styrningsberedning* (SOU 1988:20) togs som ett led i förnyelsen och effektiviseringen av den offentliga sektorn nästa steg i decentraliseringen av skolans styrning. Denna gång kombinerat med en ännu starkare betoning av målstyrning kopplat till krav på förändring och utveckling.²⁸ Styrningsberedningen slog fast att den centraliserade styrmodellen hade varit befogad för att driva igenom och förankra ett enhetligt nationellt skolsystem, men var nu, enligt beredningens resonemang, inte längre lika funktionell. Den inslagna kursändringen mot decentralisering hade varit nödvändig och lett till fruktbara organisatoriska förändringar av arbetet i skolan. Nu

krävdes, hävdade beredningen ytterligare decentraliseringsåtgärder, kopplade till en tydligare mål- och resultatstyrning för att skolan verkligen skulle leva upp till kraven på förändring utan att förlora likvärdigheten. Bristen på utvärdering av måluppfyllelse hade, enligt utredarna, inneburit att mycken undervisning i praktiken utgått från annat än de statligt uppställda målen.

Styrningsberedningens argumentation och styrningsmodell accentuerade ytterligare kommunens huvudmannaskap för kommunala skolor. Samtidigt gav man uttryck för en utvärderingssyn som i flera avseenden pekade ut en riktning mot starkare statlig intervention, knutet till en ökad kunskap om skolors brister i uppfyllelse av de statliga målen. En del av den argumentationen grundade sig i en kritik av lärarkårens obenägenhet till förändring.²⁹

Under 1980-talet som här behandlas som ett slags planeringsskede i förhållande till 1990-talets reformpaket lades följaktligen mycket av grunden till kommande reformer, och den förändrade styrmodell som brukar sammanfattas i termer av mål- och resultatstyrning, decentralisering, ökad kommunalisering, samt på sikt marknadisering. Det sistnämnda kan i ett nationellt politiskt perspektiv förstås som en följd av att decentraliseringssträvandena från liberalt-borgerligt håll kombinerades med, övergick till eller konkurrerade med uttalade valfrihetssträvanden.³⁰ Växande offentliga utgifter och skatteuttag mötte från slutet av 1970-talet internationella marknadsliberala strömningar vilket delvis vred decentraliseringen i en mer individualiserad riktning. Offentlig förvaltning på statlig, regional och kommunal nivå började så smått att tillämpa nya managementprinciper för effektivisering av verksamheten och större enskilt ansvar. Arbetsgivar- och löntagarorganisationerna började gemensamt förespråka nya modeller för framtidens utbildning, vilket bland annat ledde fram till ÖGY-försöken, det treåriga kursindelade yrkesprogram som ledde fram till 1990-talets gymnasieskolereformering.

En innovation under 1980-talet med särskild kommunal relevans var de så kallade frikommunförsöken som inleddes 1984. Det var en tydlig utlöpare från 1970-talets decentraliseringsideal – att öka inflytandet för de lokala krafterna – samtidigt som försöket också stämde väl överens med idén om ökad effektivitet kopplat till ökat lokalt ansvarstagande. Frikommunförsöket var ett konkret försök från staten att under 1980-talet bemöta kritiken mot den stelbenta förvaltningen.³¹ Under överinseende lät staten sammanlagt 37 kommuner och fyra landsting att laborera med mindre regleringar av verksamheter inom olika områden.³² I frikommunerna fick nämnderna göra avsteg från de statliga regler som gällde kommunala inrättningar, exempelvis inom skolans område, i syfte att skapa en mer samordnad och lokalt anpassad kommunal verksamhet.³³ Åren 1988-1991 utökades frikommunförsöket. Alla kommuner som ville fick möjlighet att delta.³⁴ Det blev därmed bland annat fritt fram för alla kommuner att låta skolstyrelsens frågor inklusive lärarärenden decentraliseras till kommunalnämnder eller andra lokala organ.³⁵

Kommunerna var generellt positiva till den ökade friheten, medan lärarfacken ställde sig mer avvaktande, i enlighet med deras tidigare nämnda skepsis mot ökat kommunalt skolansvar.³⁶ Frikommunförsöket låg även i linje med den kommunaliseringsreform som den socialdemokratiska regeringen drev igenom 1990. Socialdemokraternas skolpolitiska vision för 1990-talet utvecklades mot att ansvaret för skolan (inklusive lärar- och skollädares tjänsterna) skulle decentraliseras. Det rådde viss oenighet inom

partiet om hur långt decentraliseringen av skolan borde drivas, men den socialdemokratiska regeringen (med Göran Persson som nyttillträdd skolminister) drev 1989 snabbt igenom en styrningsreform som innebar en långtgående kommunalisering.³⁷

Med 1990-talet, i en tid präglad av en djup lågkonjunktur, kom sedan ett knippe statliga skolreformer som förenade 1980-talets decentraliserings- och valfrihetssträvanden. Skolan blev mer kommunaliserad, främst genom att lärarna gick över till att få kommunalt reglerade tjänster och genom att det blev kommunen som i huvudsak fick bestämma över fördelningen av statliga skolmedel. Vidare syftade skolans nya styrdokument (läroplaner, kursplaner etc.) till att kommuner och framför allt skolor själva skulle ges möjlighet till ökad pedagogisk variation. Statlig och kommunal skoladministration skulle främst fokusera på utvecklingsarbete, uppföljning och utvärdering.³⁸ Men den förändrade styrningen upphävde inte det dubbla huvudmannaskapet mellan stat och kommun, även om kommunen fick ett påtagligt ökat ansvar och handlingsutrymme.

Den mål- och resultatstyrningsmodell som infördes genom 1990-talets reformer byggde på en uttalad princip att staten genom övergripande riktlinjer, riktade satsningar och kontinuerlig utvärdering skulle kunna upprätthålla en nationell likvärdighet. Modellen hade ett slags inbyggd logik där fokus i en inledande fas låg på att ge utrymme för lokal måltolkning till att med tiden allt mer riktas mot måluppfyllelse och resultat, vilket innebar att den statliga styrningsrepertoaren på olika sätt utökats både med nygamla och helt nya styrinstrument. Detta leder över till frågan om hur kommunerna agerat i förhållande till den decentraliseringsprocess som ledde fram till 1990-talets skolreformer.

Utvecklingen i de tre fallkommunerna³⁹

Stockholm

1990-talsreformernas decentraliserings- och valfrihetssträvanden var tidigt framträdande i Stockholm. Stockholm hade före 1960-talet reformer flera privat drivna skolor (det som fram till 1980-talet benämndes enskilda skolor och sedan dess benämns fristående skolor). Även om flera av dessa skolor lades ner under 1960- och 1970-talen blev ett antal kvar. Vid 1980-talets början hyste huvudstaden merparten av landets enskilda/fristående skolor och gav även visst kommunalt understöd till dessa. Dessutom hade Stockholm sedan 1939 sina kommunala sång-/musikklasser, placerade vid Adolf Fredriks skola och vid olika skolor på Södermalm. Dessa profilklasser som efter grundskolans införande omfattade år 4-9 byggde på inträdesprov, något som tydligt avvek från grundskolenormen. Under tidigt 1980-tal föreslogs att musikklasserna ska flyttas ut till de södra förorterna, som alternativ till att renovera Adolf Fredriks skola. Det lyfts också fram som ett medel att bredda intagningen, men uppfattades av en stark opinion som ett politiskt försök att avveckla klasserna. Kontentan av den politiska striden blev att klasserna blev kvar och att pedagogisk profilering inom de kommunala skolorna alltmer bejakades. Stockholm stärkte successivt under 1980-talet också de ekonomiska villkoren för stadens fristående skolor.

Det är talande att det är Stockholms skolborgarråd 1988-1991, Beatrice Ask (M), som vid 1990-talets början i egenskap av skolminister formellt drev igenom skolpengen, dvs.

i princip likvärdiga ekonomiska bidrag till kommunala och fristående skolor. Tillväxten av fristående skolor var kontinuerlig i Stockholm fram till 1994 och sköt sedan fart ordentligt kring millennieskiftet. Idag står de fristående skolorna för en stor del av skolutbudet i Stockholm, inom både grundskolan och gymnasieskolan.⁴⁰ Med 1990-talet började följaktligen konkurrensutsättning och avknoppning att etableras på allvar som politiska medel att effektivisera verksamheter och på samma gång höja deras kvalitet. Sådana initiativ togs företrädesvis under de borgerliga majoritetsperioderna 1991-1994 och 1998-2002 medan vänstermajoriteten däremellan bromsade. 1994 avknoppades exempelvis Skolservice, den enhet som redan i konkurrens med privata bolag ansvarade för städning och skolmåltider. Ansvaret för SFI övertogs av studieförbunden Vuxenskolan och Folkuniversitetet.

Ett annat uttryck för Stockholms tidiga anammande av de nya strömningarna är att man från sent 1970-tal började planera en delegering av det kommunala skolansvaret till stadsdels- och lokala nämnder. 1985 inrättades särskilda skoldistriktsnämnder som dock avvecklades redan efter ett år. De varslade dock om stadsdelsnämnderna som sedan tillkom under början av 1990-talet. Dessa hade under en tioårsperiod (1997-2007) driftsansvaret för alla stadens grundskolor. Stockholm hade som framgått i föregående avsnitt byggt upp en resursstark och återkommande omorganiserad central skoladministration. Den mötte under 1970- och 1980-talen liknande kritik som riktades mot statens byråkrati. Det var ett skäl till att Stockholm relativt tidigt började arbeta för att decentralisera administrativa uppgifter till nämnder och skolenheter. Dessutom var Stockholm tidigt ute med en administrativ datorisering, vilket drev på decentraliseringen och en övergång till en mer managementorienterad organisation.

Uppföljning och utvärdering är en annan aspekt av den nya mål- och resultatstyrningen som i Stockholm introducerades under slutet av 1970-talet och sedan successivt fick allt mer genomslag. I början av 1990-talet återinfördes skolinspektörer med den ursprungliga uppgiften att inspektera och utvärdera skolorna genom regelbundna besök. Och både under de borgerliga och de icke-borgerliga majoritetsåren under 1990-talet togs flera andra uppföljnings-, utvärderings- och kvalitetsredovisningsinitiativ. Uppföljning och utvärdering skrevs fram som förvaltningens centrala uppgift som en följd av att allt mer av administrativt och pedagogiskt ansvar delegerades till skolorna.

Slutligen kan konstateras att Stockholm hade en lång tradition av pedagogiska försök, varav många var initierade lokalt av skolor och lärare. Statens ökande fokus på lokalt utvecklingsarbete under 1980-talet hade med andra ord god grogrund i Stockholm. Flera av de tidiga försöken gick liksom sångklasserna i riktning mot profilering och elitsatsningar, som t.ex. inrättandet av kinesiska som C-språk i gymnasieskolan redan 1971 och andra internationellt orienterade utbildningar. Den internationella aspekten blev överhuvudtaget tidigt framträdande i Stockholm: många utländska gäster kom under 1970-talet på besök till huvudstaden för att studera den svenska grundskolan, andelen elever med utländsk bakgrund har genomgående varit relativt hög och staden har återkommande och allt starkare uttryckt en strävan att konkurrera internationellt genom utbildning, och hämta idéer för skolan och styrningen av skolan från andra länder, särskilt från andra storstäder.

Växjö

Växjö framträder under 1970- och 1980-talen som en kommun med en inarbetad, nära relation till den i staden belägna Länskolnämnden i Kronobergs län. När Georg Lücklig avgick 1965 efterträddes han symtomatiskt nog av länskolinspektören i Kronoberg, Assar Duregård, som sedan ledde skolförvaltningen fram till 1984. De förändringsinitiativ som togs i Växjö var under 1970- och 1980-talen i regel nära knutna till och följsamma gentemot statliga initiativ. När staten mer aktivt började verka för ökad decentralisering, lokal förankring och variation, så gjorde även Växjö det på det kommunala planet. Den samlade skoldagen som utgick från SIA-utredningens förslag infördes på vissa skolor från slutet av 1970-talet och framåt och knöts på några skolor till lokala skolstyrelser med föräldrarepresentation, en försöksverksamhet som återupptogs i större skala under 1990-talet och består än idag på ett par skolor. 1982 beslutade en borgerlig majoritet att rektorsområdena själva skulle få bestämma över sin klassorganisation och sin fördelning av de så kallade basresurserna och 1984 inleddes försök med kommundelsnämnder (som dock blev relativt kortlivade).

Växjö upprättade under 1980-talet särskilda kommunala innehållsrelaterade skolmål utifrån Lgr 80, som en förlaga till 1990-talets kommunala skolplan. Senare under 1990-talet ålades varje skola att upprätta en skolutvecklingsplan, som tillsammans med den kommunala skolplanen låg till grund för den kvalitetsredovisning som staten avkrävde kommunerna från 1999. 1992 delades skolstyrelsen upp i två nämnder, där Skol- och barnomsorgsnämnden ansvarade för förskola och grundskola och Gymnasienämnden för gymnasieskolan, vuxenutbildningen och invandrarundervisningen. Skol- och barnomsorgsnämndens förvaltning arbetade aktivt för att etablera ett "1-16-perspektiv", dvs. beakta alla barn i förskola och grundskola.

Alternativ pedagogik tog under 1980-talet plats i den kommunala skolan i form av Montessoriklasser vid ett lågstadium, och Växjö fick sin första fristående skola som var en waldorfskola. Men fristående skolor var i övrigt länge en marginell företeelse. Dagens relativt stora utbud av fristående skolor (sex grundskolor och sex gymnasieskolor) är alla tillkomna under 2000-talet. I övrigt kan nämnas en tidig friidrottsprofil på gymnasienivå, och ett tilltagande kommunalt miljöengagemang under 1980-talet som också resulterade i viss miljöprofilering inom skolan. Under 1990-talen och 2000-talen tillkom sedan ett antal olika profileringar både inom den kommunala skolan och i några av 2000-talets fristående skolor.

Tierp

I Tierp etablerades det enhetliga skolsystemet fullt ut först genom kommunsammanslagningen 1974. Ur ett skolstyrelseperspektiv präglas perioden fram till 1990-talets reformer av betydligt mindre dramatik jämfört med Stockholm. Samma administrativa och redan från början relativt decentraliserade skolorganisation upprätthålls i princip fram till 1991. Stabiliteten markeras till exempel av att skolstyrelsen under åren 1974-1991 upplever endast ett skifte på ordförandeposten (att jämföra med fem i Stockholm under samma period). Man kan ana att den relativt småskaliga skoladministrationen i kombination med en osedvanligt lång obruten socialdemokratisk majoritet bäddade för status quo. Högstadiefrågan fortsätter att vara en av de större organisationsfrågorna, men det dröjer till slutet av 1990-talet innan skolorganisationen förändras så att nya högstadieskolor tillkommer – varav en i Skärplinge i kommunens nordliga del – och på så sätt avlastades den stora och trånga

Aspenskolan. Denna förändring – en decentralisering av skolorganisationen – innebar en viss förstärkning av den decentraliserade skoladministration som på sätt och vis hela tiden utmärkt Tierp.

Enstaka inslag av profilering förekom under 1980- och 1990-talen. Montessoriklasser infördes exempelvis i slutet av 1980-talet i en skola och några specialutbildningar, däribland från 1986 möjligheten att kombinera viss idrottsträning och gymnasiestudier inrättades på gymnasienivå. Några bestående fristående skolor har ännu inte etablerats i Tierp; fristående skolor i andra kommuner har däremot haft betydelse för kommunen på samma sätt som kommunala skolor i grannkommunerna - men då främst på gymnasial nivå. En betydande andel elever från Tierp har valt sådana skolor.⁴¹ Å andra sidan får inte gymnasieskolans betydelse underskattas. Den har fungerat som en motor för bygden och har bland annat förstärkt och kvalificerat samarbetet mellan skolan och det lokala arbetslivet. Dessutom har den inneburit att många elever rest till Tierp från omgivande kommuner. Idag är nästan hälften av Högbergsskolans elever externa.

När det gäller pedagogiska projekt och lokalt utvecklingsarbete framstår kommunen Tierp inte som särskilt framträdande och drivande. 1970-talets stora projekt, *Tierpsprojektet*, var bara delvis ett skolprojekt, utan huvudsakligen ett akademiskt initierat socialmedicinskt program för att undersöka särskilt utsatta familjer och utveckla kommunala stödstrukturer för dessa. I projektet ingick dock en särskild satsning på att förbättra elevvården. En intressant aspekt av elevvårdsprojektet var att det 1982 avslutades med en relativt omfattande lokalt författad självutvärdering. Hela Tierpsprojektet var för övrigt grundat i en kritik mot den sociala ingenjörskonstens storskalighet, där den lilla människan riskerade att bli rotlös och försvinna, som i detta fall kopplades till bildandet av storkommunen. Med 1980-talet kom de statliga LUVA-pengarna, vilket också Tierps lärare tog del av, men kommunalt initierade skolutvecklingsprojekt lyste med sin frånvaro i Tierp under 1980-talet.

Tilliten till de professionella

Vi beskrev i inledningen av detta avsnitt SSK-utredningens förslag från 1978 gällande ändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Vi kan konstatera att lärare och deras företrädare inte var odelat positiva till ett sådant förslag. De lärarfackliga representanterna i utredningen motsatte sig utredningens förslag då de ansåg att det äventyrade de utbildningspolitiska målen vad gällde skolsystemets enhetlighet och likvärdighet. Ett annat anfört skäl till lärarfackets skepsis var att samhället och grundförutsättningarna förändrats sedan utredningsdirektiven formulerats. Ett försämrat ekonomiskt läge för kommunerna under 1970-talet gjorde det problematiskt för dem att ta på sig större åtaganden gällande skolverksamheten. De lärarfackliga företrädarna hänvisade till utvecklingen inom barnomsorgen där kommunerna sedan tidigare hade ett starkare driftsansvar jämfört med skolan vilket enligt fackföreträdarna lett till "en synnerligen ojämn standard i vår barnomsorgs verksamhet."⁴² De ansåg att utredningsförslaget präglats av en dogmatisk övertro på decentralisering som trots goda intentioner riskerade att ersätta nationellt säkrad kompetens med kommunal inkompetens.⁴³ Det var en kritik som sedan återkommit i varierande form.

Liknande resonemang fördes även fram under slutet av 1980-talet när idén om kommunaliserade lärartjänster var på väg att realiseras. Denna gång var motståndet inte lika kategoriskt, men framför allt Lärarnas Riksförbund höll fast vid

grundinvändningarna. De betonade vikten av att värna den statliga styrningen och ansvaret för skolan, även om de inte i sak motsatte sig att inflytande och beslut flyttades ner till skolenheterna och till "den professionella pedagogiska personalen". En sådan decentralisering ansågs bra om den skedde "under för personalen acceptabla förhållanden".⁴⁴ Bland annat fruktade förbundet att kommunaliseringen skulle medföra att lärarna arbetar på stadier de inte var utbildade för, och att obehörig personal skulle få tjänstgöra i skolan.⁴⁵

Utifrån våra tre fallkommuner kan vi – kanske främst indirekt – utläsa att det fanns lärare i stad och land som delade sina fackliga företrädares kritik och farhågor, och även att kommunala politiker och administratörer påtalade liknande risker med utvecklingen mot ökad decentralisering, kommunalisering och avreglering. Men det är viktigt att påpeka att det också fanns ett relativt starkt kommunalpolitiskt mandat för att öka det lokala inflytandet och många såg positivt på förändringarna mot ökad avreglering, decentralisering och valfrihet. Individen och de lokala krafterna skulle stå i centrum och ges makt över sina beslut. En ökad betoning av medborgarinflytande inom offentlig sektor kom allt mer att göra sig gällande, i syfte att öka tilliten mellan medborgare och offentlig förvaltning på olika nivåer. Försöken skoldistriktsnämnder och stadsdelsnämnder i Stockholm, de lokala skolstyrelserna i Växjö och decentraliseringen av skolorganisationen i Tierp är olika uttryck för detta.

Vårt material rör sig huvudsakligen på central kommunal nivå, men vi har gjort fördjupade nedslag vissa undersökningsår för att kunna få syn på initiativ (projekt m m) som tagits lokalt på skolorna, utan att nödvändigtvis föras upp på den kommunpolitiska agendan. Vi konstaterar att med 1990-talets reformer ökade mängden lokalt initierade skolprojekt markant i alla tre kommuner. Detta återspeglar å ena sidan en ökande mångfald och variation inom och mellan kommunerna: skolor och lärare började utforma sin undervisning och skolverksamhet efter egna önskemål och prioriteringar. Å andra sidan utformades mycket av detta lokala utvecklings- och utvärderingsarbete enligt nationella standardprinciper. Det var en tendens som förstärktes i slutet av 1990-talet när staten gradvis ökade betoningen av utvärdering och kontroll av skolors kvalitet och måluppfyllelse och elevers resultat.

4. Summering och reflektioner

De preliminära resultat som presenterats i denna rapport visar att frågor om styrning och tillit i skolan är komplexa. Dessutom tolkas de på olika sätt under olika reformperioder och inom ramen för olika kommunala kontexter. Utdragna reformcykler öppnar även för stora skillnader mellan skolor, platser och kommuner vad gäller när och hur reformerna etableras. Att utifrån ett kommunalpolitiskt perspektiv tala om en enhetlig rörelse åt ett visst håll låter sig således inte göras. Istället handlar det om att försöka förstå hur olika lokala kontexter skapar särskilda förutsättningar för hur skolans styrs och hur tillit byggs upp. Dessa skillnader kan ha att göra med vem som initierar reformerna, i vilken omfattning och hastighet de genomförs samt i vilken utsträckning och på vilka sätt de kommer till konkret uttryck i den kommunala skolpolitiken. Man skulle annorlunda uttryckt kunna säga att det är sammansättningen av dess faktorer som avgör hur frågan om hur styrning och tillit i skolan kommer till konkret uttryck i dess organisation, administration och pedagogiska verksamhet. I denna avslutande del ska vi försöka knyta ihop rapportens resonemang kring skolans styrning och tilliten till de professionellas kompetens, samt hur den har förstått under

olika perioder och i olika kommuner i ljuset av en genomgående nationell strävan efter likvärdighet och geografisk rättvisa.

Som framgått av rapporten handlade målen och ambitionerna bakom utbildningens expansion under 1900-talets andra hälft för det första om att administrativt samla alla de olika skolformerna i en enhetlig organisation och för det andra om att på politisk väg skapa likvärdiga utbildningsmöjligheter, oavsett var man bodde i landet och från vilka förhållanden man kom. Dessutom fanns en stark ambition att ge samtliga medborgare en gemensam referensram, vilket medförde att skolans roll i samhället och skolans ansvar för individen ökade jämfört med tidigare skolreformer. Detta var således en period som präglades av en strävan efter geografisk rättvisa genom att utjämna regionala skillnader. Reformerna på skolans område syftade i stor utsträckning till att skapa en jämlik skola över hela landet med begränsat utrymme till egna initiativ, vad vi utifrån vår analytiska figur väljer att tala om som en strävan efter geografisk standardisering och nationell symmetri. För de professionellas del innebar reformerna ett tydligt statligt ansvarstagande vad gällde deras tjänster, men också deras pedagogiska arbete där staten styrde genom tydliga riktlinjer och en detaljerad läroplan. Statens styrning riktades mot det pedagogiska innehållet (innehållsstyrning) medan undervisningens mål var mer öppna. Det var med andra ord ett standardiserat innehåll – tillsammans med dess metodologiska och materiella förutsättningar – som skulle bidra till en ökad geografisk standardisering och symmetri bland landets skolor. Tilliten till de professionella visade sig genom statens tilltro till lärares och skolledares kunskaper att på ett kompetent och likvärdigt sätt förverkliga det som staten föreskrev. På ett övergripande plan kan man säga att utvecklingen inom skolväsendet speglade förändringar i det omgivande samhället. Tiden från mitten av 1900-talet kan beskrivas som en stark expansiv period med fokus på ökad välfärd och utbyggnad av den offentliga sektorn. Detta var inte specifikt för Sverige utan något som skedde i flera andra länder i västvärlden där god utbildning och omsorg kom att ses som medborgerliga rättigheter.

Trots en aktiv utjämningspolitik och visioner om nationell symmetri, visar vår studie, fortsatte de lokala förutsättningarna att spela en avgörande roll för hur politiska visioner kom att förverkligas i skolans omedelbara närhet – kommunen. Av materialet framgår att reformtakten under 1960-talets reformskede skilde sig avsevärt mellan kommuner, liksom reformernas omfattning och genomslagskraft. Avsaknad av lämpliga lokaler, brist på pedagogiskt material eller behöriga lärare var andra orsaker som bidrog till den kommunala variationen. En annan något underskattad faktor är betydelsen av personliga nätverk för att driva igenom politiska beslut, något som exempelvis blev tydligt i Växjö där Georg Lückligs kontaktnät på många sätt kom att underlätta etableringen av en högskolefilial till Lunds universitet.

Den kostsamma utbyggnaden av offentlig sektor hade fram till 1970-talet brett politiskt stöd. När det ekonomiska läget blev kärvare under 1970-talet krackelerade dock den politiska samstämmigheten om välfärdsstatens utbyggnad. Kritik började framföras mot den offentliga sektorns byråkratisering och ineffektivitet. Kritiker menade att detta åsidosatte medborgarnas demokratiska rättigheter till förmån för en likriktning i samhället.⁴⁶ Olika samhällsgrupper tryckte på för ökad demokratisering och starkare individualisering av den offentliga sektorn, i syfte att göra offentlig verksamhet mer medborgaranpassad. De reformer som genomfördes i slutet av 1980-talet och början av

1990-talet handlade till stor del om att minska statens direkta styrning och implementering av statliga beslut och i stället utöka andra aktörers roll i den offentliga sektorn, vilket även inkluderade privata aktörer. Den nationella skolpolitiken under 1980- och 1990-talen bejakade en ökad geografisk variation där hänsynstagande till de lokala skillnaderna, snarare än att försöka utjämna desamma, ansågs nödvändiga för att säkerställa en likvärdig skola över hela landet.

1960-talsreformernas standardiseringssträvan i syfte att uppnå geografisk rättvisa innebar att den kommunala dimensionen kom i skymundan. Strävan att skapa en nationellt enhetlig skola ledde till att de storskaliga lösningar som tillämpades var relativt okänsliga gentemot varierande kommunala förutsättningar. Dessa variationer förväntades genom reformerna minska radikalt, något de i flera avseenden också gjorde: grundskola och gymnasieskola med utförliga statliga anvisningar etablerades utöver hela landet. 1960-talets skolreformatorer underskattade dock som en följd av detta de mer grundläggande kommunala strukturskillnaderna, som utvecklats och befästs under lång tid fram till 1960-talet.

1990-talets reformer hade liknade blinda fläckar, men av motsatt slag: staten föreskrev och ledde fram kommunerna mot lokalt inflytande. Kommunalisering etablerades som begrepp - av vissa med pejorativ innebörd - för att karakterisera den förändrade styrningen av skolan. I anslutning till detta kan vi urskilja vissa blinda fläckar i 1990-talets reformpolitik och åtföljande skoldebatt. Den politiska kursändringen mot ett ökat lokalt ansvarstagande var del i och bidrog till en medvetenhet om de kommunala förutsättningarnas betydelse för hur reformer initieras och hanteras lokalt. Trots detta har - lite tillspetsat uttryckt - nationell skolpolitik och skoldebatt från 1990-talet och framåt återkommande diskuterat ovan nämnda kommunalisering som ett nytt fenomen. Som om skolans kommunala variation inte funnits tidigare, eller åtminstone inte funnits sedan tillkomsten av grundskolan och gymnasieskolan. Om staten vid 1960-talets reformer underskattade den kommunala dimensionen, har staten haft en tendens att i samband med 1990-talets reformer bortse från den statliga dimensionen och dess betydelse. 1990-talets målstyrda läroplaner är ett av flera exempel på detta, när staten ganska tvärt lanserade en ny läroplansmodell. Den vilade på idén om ökad tillit till de lokala och kommunala aktörerna, men implementerades med hjälp av omfattande statliga stödresurser och riktlinjer, vilket kunde uppfattas vara något paradoxalt och i viss mån kontraproduktivt.

Liksom vid 1960-talets reformer noterar vi betydande skillnader i hur kommuner hanterade 1990-talsreformerna. Hur följsamma de var gentemot statens direktiv och i vad mån de agerade utifrån egna initiativ. Vår studie visar att större kommuner som Stockholm redan i utgångsläget 1950 hade en privilegierad sits genom en väl utbyggd organisatorisk infrastruktur och en attraktiv levnadsmiljö med goda möjligheter att attrahera lämplig arbetskraft. Vidare går det att se att decentraliserings- och valfrihetsambitionerna i 1990-talets reformer byggde in ett ökat mått av intra-, respektive interkommunal konkurrens. På sikt bidrog konkurrensen till ökad ojämlikhet inom och mellan olika kommuner, då betydelsen av lokala tillgångar tilläts spela en mer avgörande roll än tidigare. Detta ska dock inte nödvändigtvis förstås som att några kommuner (eller kommundelar) per automatik ligger före andra eller kan sägas leda en viss utveckling. Utifrån ett kommunalpolitiskt perspektiv kan det snarare förstås som ett uttryck för att olika kommuner hanterar reforminitiativ på skilda sätt. De baserar sitt

handlande på goda grunder utifrån de lokala förutsättningar som råder, oavsett om dessa är den stora kommunens eller landsbygdens. Kommunala politiker har alltid flera aktörers intresse att tillvarata samtidigt som de strävar efter att behålla sin legitimitet gentemot väljarna.

Strävan mot att utforma skolans verksamhet så att beslut och ansvar skulle ligga så nära brukarna som möjligt medförde stora förändringar för lärarnas pedagogiska arbete. Den tidigare innehållstyrningen förkastades till förmån för en målstyrning där statens roll nu var att formulera de nationellt enhetliga målen medan ansvaret för det den innehållsliga organiseringen som skulle säkerställa att eleverna nådde målen överläts till de professionella. Staten skulle inte längre detaljstyra utan visa tillit till de professionellas kompetens att själva kunna välja ut och organisera undervisningens innehåll. Undervisningens innehåll var med andra ord inte något på förhand givet utan något som behövde göras till föremål för tolkning och diskussion. Mot bakgrund av ovan resonemang om reformers blinda fläckar, kan konstateras att dessa statliga och kommunala tillitsambitioner varit mer eller mindre uttalade och getts flera olika och delvis motstridiga uttryck under de senaste 25 åren. Lärare har efterfrågat mer av vägledning och stöd i tolkningen av relativt öppet formulerade nationella styrdokument, och har i växlande omfattning fått gehör från stat och kommun. En del av detta understöd har knutits till en med tiden tilltagande utvärdering och kontroll av skolan som en konsekvens av den förändrade styrningen. Även i detta avseende visar kommunerna – inom ramen för de nationella riktlinjerna – på ganska stora skillnader.

Tillitsfrågan har inte varit någon huvudfråga i projektet, men det är uppenbart att olika sätt att förhålla sig till den geografiska fördelningen av utbildning bygger upp skilda tillitssystem, skilda förutsättningar för tillit vilket bland annat medför varierande sätt att bemöta lärare. Det är, hävdar vi, viktigt att förstå att såväl lokala, kommunala som statliga aktörer medverkar i detta, och att tillit och brist på tillit därför inte enkelt kan härledas till ett visst handlande på en viss nivå. När missnöjda lärare upplevt att tilliten till dem brustit, vilket närmast varit legio i samband med svensk skolreformer så har de i regel riktat sin kritik mot byråkrater eller politiker – ibland för att vara klåfingriga, ibland för att vara frånvarande och ofta för att vara okunniga och för reformivriga. Beroende på reform har det varierat om kritiken främst riktats mot politiker och tjänstemän i kommunen eller i staten. En grundtanke är att förutsättningarna för tillit alltid varierat över landet mellan kommuner och mellan skolformer och skolor. Även de starkt statligt och akademiskt förankrade och svagt kommunstyrda läroverkslärarna ingick i lokala tillitssystem där också det kommunala agerandet (och icke-agerandet) spelade roll och påverkade lärarnas hantering av kommande reformer.

I riktning mot en recentraliserad skola: framåtblickande reflektioner

Studier har visat att tilliten och förtroendet för skolsystemet har minskat under det senaste decenniet, inte enbart inom det svenska skolsystemet utan delvis även i övriga nordiska länder om än i varierande utsträckning.⁴⁷ Gemensamt för medborgarna i de nordiska länderna generellt är att de har en hög tilltro till samhällssystemet, varför förändringar av densamma är av särskilt intresse att studera. Några skäl som anförts till det ökande förtroendegapet mellan de aktörer som formulerar besluten och de som förväntas genomföra desamma är bristande överensstämmelse mellan ansvar och

befogenheter samt bristande kunskap och kompetens vilka har härletts till bristande dialog mellan skolans olika aktörer.⁴⁸ Vad gäller den politiska kritiken av skolan och dess fallande kunskapsresultat fanns också en omvänd kritik, nämligen att skolans decentraliserade målsystem har lämnat alltför stor utrymme för just diskussion och de professionellas tolkningar. De professionella ansågs med andra ord inte ha förmått upprätthålla en likvärdig skola över hela landet. Vägledande för 2011 års reformarbete inom skolområdet blev därför att avskaffa vad som nu beskrevs som ett alltför diffust målsystem och istället införa tydligare kunskapskrav, skrivna med färre och enklare ord för att säkerställa en enhetlig tolkning bland de professionella. Staten behövde enligt utredaren som ledde arbetet med att ta fram underlag för en ny läroplan för grundskolan ta ett fastare grepp.⁴⁹ Detta skulle ske genom att samtidigt stärka styrningen av undervisningens innehåll och dess målformuleringar, nu uttryckta i termer av kunskapskrav. Utredaren säger i sitt betänkande att kursplanerna ska utformas på ett sätt som gör att de kan användas som konkreta verktyg i lärarnas undervisning och att de ska ha ett lättläst och begripligt språk. Ambitionen som skrivs fram explicit är att oavsett om "lärarna arbetar på en ö i Stockholms skärgård, i Pajala eller i Lund är ett nödvändigt krav att alla lärare skall kunna göra sådana tolkningar av kursplanerna att de leder till en likvärdig utbildning".⁵⁰

Oaktat att dessa avslutande reflektioner ligger i utkanten av den här rapportens huvudfokus så är det intressant att notera den ökade komplexitet och sammanblandning av olika styrningsprinciper som dagens skolaktörer har att hantera. Den generella trend som lyser igenom i rapportens empiriska material är att staten på olika sätt försöker att återföra kontroll från kommunerna till staten, dels genom ökad innehållsstyrning, dels genom nya och/eller återinförda kontrollfunktioner av utbildningens utfall. Den grundläggande insikt som föreliggande projekt bidrar med är att oavsett om reformerna syftar till geografisk standardisering eller avser att öppna upp för en ökad lokal variation så är förståelse för, och hantering av, kommunala variationer central. En analys som enbart fokuserar på staten och dess förhållande till skolorna med sina olika professionella aktörer kommer även fortsättningsvis att sakna en viktig analytisk lins, den som utgör skolans närmsta kontext. Utan ett kommunalpolitiskt perspektiv saknas förutsättningar för en fördjupad förståelse för hur nationella ambitioner avseende skolans styrning och tillit till de professionella hanterats och konkretiserats i olika lokala kontexter.

REFERENSLISTA:

- Akutell hållbarhet (2016). "Kommunrankning 2016"
<http://kommunrankning.miljobarometern.se/> [2017-06-20].
- Blomqvist, P. & Rothstein, B. (2008). *Välfärdsstatens nya ansikte: demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. ([Ny utg.]). Stockholm: Agora.
- Carle, T., Kinnander, S. & Salin, S. (2000). *Lärarnas riksförbund 1884-2000: ett stycke svensk skolhistoria ur fackligt perspektiv*. Stockholm: Informationsförlag.
- Du Rietz, L. (1998). "Kampen om statsbidragen: en historia om pengar och styrning i svensk skolpolitik under efterkrigstiden", i: Nordström, S. G. & Richardson, G.(red.), *Utbildningshistoria*. Uppsala: Föreningen för svensk undervisningshistoria.
- Ekström von Essen, U. (2003). *Folkhemmets kommun: socialdemokratiska idéer om lokalsamhället 1939-1952*. Diss. Stockholm: Univ.
- Fokus, (2017). "Bäst kommun att bo i", <https://www.fokus.se/2017/05/har-ar-det-bast-att-bo-kiruna-varberg-uppsala-och-stockholm/> [2017-06-20].
- Gustafsson, B. (1988). *Den tysta revolutionen: Det lokala välfärdssamhällets framväxt exemplet Örebro 1945-1982*. Hedemora: Gidlund.
- Johnson, G. (1989). *Frikommuner visar vägen*. Stockholm: Allmänna förlag.
- Kommunal skoltidning tidskrift för skolstyrelser och skolråd* (1951). Gävle: Kommunal skoltidning.
- Larsson, L-O. (1991). *Växjö genom 1000 år*. Stockholm: Norstedt.
- Läraryrket (2017). "Bästa skolkommun – ranking som fokuserar och inspirerar", <https://www.lararforbundet.se/basta-skolkommun>, [2017-06-20].
- Marklund, S. (1982). *Skolsverige 1950-1975. D. 2, Försöksverksamheten*. Stockholm: Liber/Utbildningsförlag.
- Montin, S. (2007). *Moderna kommuner. 3. uppl.* Malmö: Liber.
- Moos, L., Nihlfors, E. & Paulsen, J.M. (red.) (2016). *Nordic superintendents: agents in a broken chain*. Cham: Springer.
- Nihlfors, E. (2003). *Skolchefen i skolans styrning och ledning*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Nihlfors, E. & Johansson, O. (2013). *Rektor – en stark länk i styrning av skolan?*: Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson, O. (2001). *Kommunalpolitik. 4., [aktualiserade] uppl.* Stockholm: Norstedts juridik.
- Regeringens proposition 1988/89:1, *Om förlängning och utvidgning av frikommunförsöket*.
- Regeringens proposition 1991/92:13 *Frikommunförsöket*.
- Regeringens proposition, 1986/87:91, *Om aktivt folkstyre i kommuner och landsting*.

Regeringskansliet (1990), Utbildningsdepartementet, Huvudarkivet, Regeringsakter, 11 oktober 1990, del 3, underlag från "Skolförfattningsutredningens betänkande", Från Örebro Kommun till Utbildningsdepartementet, daterat 1986-09-29, Regeringskansliets arkiv (opublicerat).

Regeringskansliet (1985). Utbildningsdepartementet, Svenska Kommunförbundets yttrande till Ds U 1984:16, den 22 mars 1985, Regeringskansliets arkiv (opublicerat).

Ringarp, J. (2011). *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Göteborg: Makadam.

Ringarp, J. & Nihlfors, E. (2017). *Styrning och ledning av svensk förskola och skola: en introduktion*, Malmö: Gleerups.

Román, H. (2011). I enhetsskolans tidevarv: Skoldebatter i fullmäktige 1950-1985 i: Nilsson, T. (red.) *Stockholm blir välfärdsstad: Kommunalpolitik i huvudstaden efter 1945*. Stockholm: Stockholmia förlag.

Román, H. (2013a). I valfrihetens tidevarv. *Friskoledebatt i fullmäktige 1980-2010*, i: Nilsson, T. (red.) *Du sköna nya stad: privatisering, miljö och EU i Stockholmspolitiken*. Stockholm: Stockholmia.

Román, H. (2013b). *Stockholm – friskolornas huvudstad*, i: Nilsson, T. (red.) *Du sköna nya stad: privatisering, miljö och EU i Stockholmspolitiken*. Stockholm: Stockholmia.

Román, H. (2014). *Från folkskoleinspektion till utbildningsförvaltning: Stockholms skolförvaltning efter 1958: svensk skola i ett kommunalpolitiskt perspektiv*. Stockholm: Utbildningsförvaltningen, Stockholms stad.

Román, H., Hallsén, S. & Nordin, A. (2016). Geografisk rättvisa i svenska skolreformer – ett kommunalt perspektiv, i Elmgren, M., Folke-Fichtelius M., Hallsén, S., Román, H & Wermke W., *Att ta utbildningens komplexitet på allvar. En vänskrift till Eva Forsberg*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

SCB (1986). *Sveriges kommuner 1952-1986. Förändringar i kommunindelning och kommunkoder*, 1986:5, Stockholm: SCB, <http://www.scb.se/statistik/OV/AA9999/2003M00/X22OP8605.pdf>, [2017-06-20].

SCB (2016). "Statistikdatabasen", www.statistikdatabasen.scb.se, [2017-06-20].

Sveriges Kommuner och landsting, SKL, (2017). "Öppna jämförelser: grundskola 2016", <https://skl.se/tjanster/merfranskl/oppnajokforelser/grundskola.761.html> [2017-06-20].

SFS 1985:782 Förordning om försöksverksamhet beträffande skolväsendet i vissa kommuner och landsting.

Skolvärlden organ för Läroverkslärarnas riksförbund (1987). Stockholm: Läroverkslärarnas riksförbund.

Skolöverstyrelsen, Försöksverksamhet vid nioårig enhetsskola 1952-1962, FV:1 (A-D), Riksarkivet (opublicerat).

Skolöverstyrelsen, Försöksverksamhet, Alfabetisk ordning efter skoldistrikt 1956-1957, F III:2 (L-Ö), Riksarkivet (opublicerat).

- SOU 1945:60, *1940 års skolutrednings betänkanden och utredningar. IV. Skolpliktidens skolformer*, Stockholm: Ecklesiastikdepartementet.
- SOU 1946:31, *1940 års skolutrednings betänkanden och utredningar. VI. Skolans inre arbete. Synpunkter på fostran och undervisning*, Stockholm: Ecklesiastikdepartementet.
- SOU 1948:27, *1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*, Stockholm: Ecklesiastikdepartementet.
- SOU 1955:31, *Skolväsendets lokala och regionala ledning samt lärartillsättning. Betänkande avgivet av 1951 års skolstyrelseutredning*, Stockholm: Ecklesiastikdepartementet.
- SOU 1961:30, *Grundskolan. Betänkande avgivet av 1957 års skolberedning, VI*, Stockholm: Ecklesiastikdepartementet.
- SOU 1976:10, *Skolans ekonomi*, Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1978:65, *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning*, Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1988:20, *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*, Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1988:26 *Frikommunförsöket. En rapport om försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse*, Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1997:9 *Flexibel förvaltning förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur: rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen*, Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2007:28 *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan*, Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2017:35, *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, Stockholm: Utbildningsdepartementet, 2017.
- Trägårdh, L., Wallman-Lundåsen, S., Wollebaek, D. & Svedberg, L. (2013). *Den svala svenska tilliten: förutsättningar och utmaningar*. (1. uppl.) Stockholm: SNS Förlag.
- Westberg, J.(2015). *Att bygga ett skolväsende. Folkskolans förutsättningar och framväxt 1840–1900*. Lund: Nordic Academic Press.
- Wångmar, E.(2003). *Från sockenkommun till storkommun: en analys av storkommunreformens genomförande 1939-1952 i en nationell och lokal kontext*. Diss. Växjö: Univ.
- Öberg, H. (1992). *Pionjärår och pionjäranda: försöksskoleepoken i Stockholm 1945-1965*. Stockholm: Komm. för Stockholmsforskning.

¹ Projektet är finansierat av Vetenskapsrådet

² Staten används här som ett samlingsbegrepp för flera olika statliga aktörer: regering, riksdag och nationella skolmyndigheter

-
- ³ SOU 2017:35.
- ⁴ Ekström von Essen (2003).
- ⁵ Montin (2007).
- ⁶ Gustafsson(1988); du Rietz(1998).
- ⁷ Se Stockholms stad, 'Grundskola och grundsärskola', www.stockholm.se/ForskolaSkola/Grundskola/ och 'Gymnasieskola och gymnasiesärskola', www.stockholm.se/ForskolaSkola/Gymnasium/.
- ⁸ Se <http://www.vaxjo.se/grundskolor> och <http://www.vaxjo.se/gymnasieskola>
- ⁹ Wångmar (2003).
- ¹⁰ SOU 1948:27, s.16
- ¹¹ SOU 1945:60, s. 67; SOU 1948:27, s.244ff.
- ¹² SOU 1955:31, s. 422. Se även SOU 1945:60, s, 67; SOU 1948:27.
- ¹³ 1957 års Grundskoleberedning konstaterade att "(L)ärare i läroämnena på högstadiet och vid inbyggda linjer av folkskolan irriteras av att de har längre lästid och färre lovdagar än lärare vid allmänna läroverk", SOU 1961:30, s 405.
- ¹⁴ Det kunde dock skiljas åt något beroende på kommunernas storlek, se Nihlfors(2003). Modellen hade ursprungligen lanserats av 1946 års skolkommision som dock påpekat att större kommuner kunde behöva fler styrande instanser. Det övergripande målet borde dock enligt kommissionen vara att se till att det blev så enhetligt som möjligt, SOU 1948:27, 433f.
- ¹⁵ Hur många skolor från respektive kommun som ingick i försöken varierade något, men geografiskt sett involverades nästan alla län i Sverige – undantagna var Hallands och Gotlands län. Marklund (1982), s. 471-475.
- ¹⁶ *Kommunal skoltidning* 1951:1, s. 1; Marklund (1982), s. 24.
- ¹⁷ Detta diskuteras i *Kommunal skoltidning* i flera artiklar. Se exempelvis "Storkommunernas skolproblem", 1951:3, s. 113f och "De nya skoldistrikten, 1951:3, s. 184-188.
- ¹⁸ Ett talande exempel är Rämmens skoldistrikt i Värmland. En både befolknings- och storleksmässigt liten kommun (3186 invånare på 290 km² år 1951), med en dominerande skogsindustri. Utbildningsnivån var låg, bara 30 % gick över till realskolan efter år 6 och det fanns ingen högre skolor i distriktet. De som ville läsa vidare fick ta sig till Filipstad. Rämmen hade både 1949 och 1951 ansökt om att vara en del av försöksverksamheten, men fått avslag. Inför läsåret 1953/54 skickade distriktet in ytterligare en ansökan och denna gång förordade folkskoleinspektören ett jakande svar från staten, "PM angående införande av försöksverksamhet med 9-årig enhetsskola i Rämmens skoldistrikt", Alfabetisk ordning efter skoldistrikt 1956-1957, F III:2 (L-Ö), SÖ, RA, citat s. 2. Få kommuner i Värmlands läns östra inspektionsområde deltog de första åren av enhetsskolförsöket. Förutom Rämmen var Finnskoga-Dalby (1956), Ullvåtern (1957) och Kroppa (1957) relativt tidigt ute. I inspektionsområdet ingick Ekshärad, Filipstad, Finnskoga-Dalby, Hagfors, Kristinehamn, Kroppa, Norra Ny, Norra Råda, Rämmen, Storfors, Ullvåterns, Visnum, Värmlandsberg och Väse, se SCB (1986) s. 56-58.
- ¹⁹ Se t ex "Synpunkter på den formella organisationen av samarbetet mellan Braås, Lenhovda och Nottebäckskommuner med avseende `enhetsskolans högstadium'", 31 oktober 1955, Försöksverksamhet vid nioårig enhetsskola 1952-1962, FV:1 (A-D), SÖ, RA. År 1971 ändrades dock relationen då Braås gick upp i Växjö kommun, medan Lenhovda och Nottebäck gick upp i Uppvidinge kommun, se SCB (1986), s. 23f.
- ²⁰ Underlaget för det som här presenteras kring våra tre fallkommuner utgörs av material från respektive kommuners skolstyrelsearkiv, i form av skolstyrelseprotokoll, årsberättelser m.m. I vår kommande rapport presenteras de tre kommunernas skolpolitiska aktivitet i samband med 1960-talets reformer i tre separata kapitel (3-5). Utvecklingen i Stockholm har delvis redovisas i Román (2011) och (2014).
- ²¹ Debatterna kring enhetsskolan beskrivs i Román (2011) medan Stockholms skolförvaltnings historia från 1958 och framåt beskrivs i Román (2014). För en mer ingående beskrivning av försöksverksamheten i Stockholm, se Öberg (1992).
- ²² I Växjö liksom i Stockholm fanns det motsättningar mellan de som förespråkade enhetsskolan och de som värnade läroverket. I den mindre staden personifierades denna motsättning i än högre grad än i Stockholm genom att de mest framträdande skolrepresentanterna, Larsson (1991), s. 485 och 526f.
- ²³ Den reformen var precis som *Kommunal skoltidning* påpekar redan 1951 inte helt kompatibel med enhetsskolemodellen.
- ²⁴ Se även Román et al. (2016).
- ²⁵ Se exempelvis SOU 1976:10, s. 17.
- ²⁶ SOU 1976:10, s. 17.
- ²⁷ Regeringskansliet (1985).
- ²⁸ Se SOU 1988:20, s. 64.

²⁹ SOU 1988:20, s. 10.

³⁰ Ser vi till de tre borgerliga partierna under 1970- och 1980-talet, är det tydligt att Centerpartiet starkast förordade decentralisering och länge ställde sig tveksam till det marknadsliberala valfrihetsidealet, medan Moderaterna snarare lanserade valfrihet som ett motalternativ till decentralisering (individens rätt och frihet mot samhällets politisering). Folkpartiet (liksom senare Socialdemokraterna) intog i detta avseende en mellanposition: att kombinera decentralisering och valfrihet, jfr Román 2013a.

³¹ Montin (2007), s. 12.

³² SOU 1988:26; Johnson (1989); Prop. 1991/92:13.

³³ Kommunerna som de gällde var Haninge, Tyresö, Gnosjö, Helsingborg, Varberg, Ale, Örebro, Sandviken och Bräcke, samt landstingskommunerna Göteborgs- och Bohuslän, Örebro län och Jämtlands län, se SFS 1985:78.

³⁴ Regeringens proposition 1988/89:1, jmf Regeringens proposition, 1986/87:91.

³⁵ För ett exempel se Regeringskansliet (1986).

³⁶ "Det viktigaste händer utanför frikommunförsöket" *Skolvärlden*, 13/1987.

³⁷ Ringarp (2011).

³⁸ Román (2014).

³⁹ Underlaget utgörs av material från respektive kommuners skolstyrelsearkiv, i form av skolstyrelseprotokoll, årsberättelser m.m. Jfr not 20 ovan. Det som presenteras kring Stockholm har delvis redovisats i Román (2013ab) och (2014).

⁴⁰ Cirka 25 % respektive 50 % av eleverna boende i Stockholm går i fristående grundskolor respektive gymnasieskolor i staden. Därtill kommer ett betydande antal elever från kranskommunerna.

⁴¹ 90 elever - av sammanlagt drygt 2 000 - från Tierp går på grundskolor i annan kommun, medan 300 av 700 gymnasister från Tierp går i skola i annan kommun, se SCB, (2016); SKL (2017).

⁴² De lärarfackliga representanternas särskilda yttrande angående SSK-utredningens slutbetänkande, SOU 1978:65, s. 175f.

⁴³ SOU 1978:65, s. 175f.

⁴⁴ "Skolan, staten och kommunerna", *Skolvärlden* 10/87, s. 3. Se också Carle et al (2000), s. 232f.

⁴⁵ Ringarp (2011).

⁴⁶ SOU 1997:9; Blomqvist & Rothstein (2008).

⁴⁷ Ringarp & Nihlfors (2017); Moos, Nihlfors & Paulsen (2016).

⁴⁸ Nihlfors & Johansson (2013); Trägårdh et al. (2013).

⁴⁹ Se SOU 2007:28.

⁵⁰ SOU 2007:28, s. 191.

