



IFAU

Institutet för arbetsmarknads- och
utbildningspolitisk utvärdering

Kommuner som aktörer i utbildningsreformer: implementeringen av läroplansreformen Lgr11

**Ninni Wahlström
Daniel Sundberg**

RAPPORT 2017:21

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar: effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. IFAU ska även sprida sina resultat så att de blir tillgängliga för olika intressenter i Sverige och utomlands.

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift.

Tryckta rapporter kan beställas från IFAU. Kontaktuppgifter och mer information om IFAU och våra rapportserier finns på webbplatsen www.ifau.se

ISSN 1651-1158

Kommuner som aktörer i utbildningsreformer: implementeringen av läroplansreformen Lgr11^a

av

Ninni Wahlström^b och Daniel Sundberg^c

2017-10-27

Sammanfattning

I denna rapport har vi undersökt kommunernas roll som aktörer i utbildningsreformer. Studien är avgränsad till att gälla kommuner som skolhuvudmän för offentligt driven grundskola och den reform som studerats är läroplansreformen för grundskolan, Lgr 11. Studien består av en enkätundersökning som gått ut till samtliga kommuner, samt en uppföljande intervjuundersökning med deltagare från 19 kommuner. Informanterna i undersökningen utgörs av tre kategorier med nära anknytning till kommunens skolverksamhet: ordförande för kommunens skolnämnd med ansvar för grundskola, förvaltningschef med ansvar för kommunens grundskolor samt, i förekommande fall, pedagogiska utvecklingsledare. Resultatet visar att Skolverket som nationell skolmyndighet har varit mycket aktiv i implementeringsfasen och förmedlat hur olika delar av reformen bör uttolkas. Undersökningen tyder således på en tydlig kommunikation från den nationella till den lokala nivån. Kommunerna har snarare fått rollen som genomförare än som självständig uttolkare av reformen. I stället

^a Vi vill rikta ett tack till Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) för det finansiella stöd vi fått till genomförandet av denna studie. Vi vill också tacka ordföranden i nämnder med ansvar för grundskolan, förvaltningschefer och pedagogiska utvecklingsledare i landets kommuner för att ni medverkat i denna undersökning och på så sätt bidragit med ny kunskap om kommunernas roll i genomförandet av utbildningsreformer. Ett varmt tack till Tobias Bromander, lektor vid Institutionen för statsvetenskap, Linnéuniversitetet, för arbete med enkätihantering och statistisk data. Slutligen vill vi tacka Gabriella Höstfält, lektor i pedagogik vid Stockholms universitet, för genomförandet av uppföljande intervjuer.

^b Linnéuniversitetet, ninni.wahlstrom@lnu.se

^c Linnéuniversitetet, daniel.sundberg@lnu.se

präglas den kommunala nivån av en samordning inom kommunen med inriktning att genomföra reformen på ”rätt sätt”. Den tydliga påverkan som generellt kan konstateras från nationell nivå i läroplansreformen Lgr 11 kan nyanseras om man särskiljer olika delar av reformen. Frågor som enhetlighet i bedömning och betyg, fokus på ämneskunskaper och genomförande av systematiskt kvalitetsarbete utmärks av en tydlig koppling mellan nationell och kommunal nivå. Svagare koppling kan iaktas när det gäller kommunernas roll som bärare av reformens pedagogiska innehåll vilket indikerar att den delen av reformen har ”passerat förbi” huvudmannen. Kopplingen mellan nationell och kommunal policynivå är också lösare när det gäller kommunernas resursfördelning till de egna skolorna. Att införa en ny läroplan är en lång process. Fem år efter att Lgr 11 har börjat gälla uppger en tredjedel av informanterna att de i deras kommun arbetar fullt ut i enlighet med Lgr 11.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	5
2	Kommunen som skolans huvudman.....	6
2.1	Studiens syfte och frågeställningar.....	9
2.2	Kommunens inre styrning av skolan.....	10
3	Studiens teoretiska och metodologiska inramning.....	13
3.1	Läroplansreformen för grundskolan 2011 – en kort bakgrund.....	13
3.2	Studiens teoretiska och metodologiska ram.....	16
3.3	Den teoribaserade utvärderingen och dess kopplingar till läroplansteorin.....	17
3.4	En utveckling av läroplansteorin med hjälp av analyser av reformens diskurser.....	20
3.5	En organisationsteoretisk förståelse av reformprocessen.....	22
3.6	Studiens metodologiska ramverk.....	25
3.7	Fördjupande intervjuer i 19 kommuner.....	28
4	Kommunen som aktör i läroplansreformer.....	30
4.1	Kommunerna ger uttryck för en koordinativ diskurs.....	30
4.2	Kommunernas uppfattning om läroplansreformens betydelse för skolans undervisning.....	39
4.3	Kommunernas uppfattning om läroplansreformens betydelse för skolans arbete med bedömning och betyg.....	44
4.4	Kommunernas uppfattning om fokus för skolförbättring och kvalitetsutveckling.....	48
4.5	Sammanfattning – kommunen som aktör i läroplansreformer.....	53
5	Kommunen som aktör i läroplansreformer – studiens slutsatser och en avslutande diskussion.....	54
5.1	Mönster i tolkningar och förhållningssätt till reformens innehåll.....	56
5.2	Grad av genomförande av läroplansreformen Lgr 11.....	61
5.3	Införlivande av en kommunal nivå i den teoribaserade utvärderingsmodellen.....	62
5.4	Sammanfattande diskussion om kommunernas roll som självständiga aktörer i utbildningsreformer.....	63
	Referenser.....	65
	Bilaga 1 Enkät.....	69

1 Inledning

I denna rapport redovisas en undersökning om kommunernas roll som aktörer i nationella utbildningsreformer inom skolområdet. Undersökningen tar sin utgångspunkt i läroplansreformen för grundskolan, *Lgr 11*, och följer upp hur kommunerna har arbetat med reformen under de fem år som gått efter det att en ny läroplan började gälla för grundskolan 2011. Målet med studien är att undersöka hur kommuner som huvudmän för skolan uppfattar reformens innehåll och på vilka sätt de antar rollen som medaktörer i implementeringen av läroplansreformen 2011. Detta studeras med hjälp av en enkätundersökning som omfattar samtliga kommuner i landet. Enkätundersökningen har kompletterats med uppföljande intervjuer med ett urval av kommunföreträdare för att belysa hur ansvariga politiker och tjänstemän reflekterar över kommunens roll som part i genomförandet av utbildningsreformer.

2000-talet har utmärkts av ett närmande mellan den internationella och den nationella nivån vad gäller utbildningspolitikens utformning. På så sätt kan den nationella arenan för utbildningspolicy sägas utgöra en del av ett större internationellt policyflöde baserat på nationers och regioners konkurrensutsatthet i en globaliserad kunskapsekonomi. Ett tydligt exempel på den internationella policyarenans inflytande över svensk utbildningspolitik är den svenska regeringens uppdrag till den internationella organisationen OECD (2015) att granska kvaliteten i svensk grundskola. Den svenska regeringen önskade få OECD:s bedömning av vilka policyområden som behöver uppmärksammas inom den svenska utbildningspolitiken för att förbättra svenska elevers kunskapsresultat. I denna rapport betraktar vi således läroplansreformen för grundskolan, *Lgr 11*, som del av en internationell policyrörelse. Varje land förhåller sig på sitt unika sätt till bärande internationella policybudskap så det går att urskilja både likheter och skillnader i jämförelser mellan olika länders reformer inom utbildning. Till de mest framträdande internationella budskapen hör att skolans effektivitet behöver öka både vad gäller att erbjuda *alla* elever kunskap och att höja elevernas kunskapsresultat. För att uppnå dessa mål betonas bland annat vikten av att nationella skolsystem har en tydlig styrning.

Denna rapport består av fem kapitel. Efter detta inledande kapitel följer ett kapitel som behandlar kommunens ansvar som huvudman för skolan, samt hur ansvarsfördelningen mellan stat och kommun kontinuerligt är föremål för omprövning och förskjutningar. I kapitel två formuleras också undersökningens syfte och frågeställningar. I kapitel tre beskrivs dels undersökningens teoretiska

ramverk, dels hur datainsamlingen har genomförts. Undersökningens resultat redovisas i kapitel fyra. I det femte och avslutande kapitlet redogörs för de slutsatser som studien har lett fram till. Kapitlet avslutas med en diskussion utifrån det redovisade resultatet.

2 Kommunen som skolans huvudman

Under 1960-, 70- och 80-talen var det statliga inflytandet över skolans styrning starkt. Som exempel konstaterade den så kallade Länskolnämndsutredningen, som presenterade sitt betänkande 1973, att "...den statliga styrningen av grundskolans organisation är genomförd nästan till 100 procent" (SOU 1973:48, s. 28). Det kommunala inflytandet inskränktes enligt Länskolnämndsutredningen till "vissa pedagogiska och skolsociala åtgärder samt i utformningen av skollokaler och skolgårdar" (SOU 1973:48, s. 38). När skolans kommunalisering genomfördes i början av 1990-talet kom den decentraliserade styrningen att utgöra ett tydligt brott mot den tidigare ansvarsfördelningen för skolan. Kommunaliseringsreformen innebar att kommunen blev huvudman för skolan. I egenskap av huvudman tog kommunen över ansvaret för tillsättning av skolans lärare från staten. Vidare övertog kommunen statens ansvar för fördelning av resurser till skolan. Ansvarsfördelningen för skolans styrning gick från en dominerande statlig styrning till en lika genomgripande decentraliserad styrning (Wahlström 2002).

Allt sedan riksdagen fattade beslut om att kommunerna skulle överta det fulla ansvaret för skolverksamheten från och med den 1 januari 1991 har det kommunala ansvaret för skolan varit under debatt. Förarbetena till riksdagens beslut om skolans kommunalisering utgörs bland annat av den så kallade Ansvarspropositionen (Prop. 1990/91:18). Av den framgår att ett förändrat huvudmannaskap innebär att det är kommunerna, och inte staten, som ska besluta hur den lokala skolan ska organiseras och administreras samt hur resurserna skall fördelas och disponeras. Det är målen och riktlinjerna som anges i läroplanen som ska ligga till grund för kommunens beslut. Enligt Ansvarspropositionen är den grundläggande tanken bakom ansvarsfördelningen mellan stat och kommun att statsmakterna ställer upp målen för skolväsendet, medan det ankommer på skolhuvudmännen att på bästa sätt genomföra verksamheten så att målen nås (Prop. 1990/91:18, s. 26). Denna principiella ansvarsfördelning gäller även i dag. Regeringen konstaterar i förarbetet till 2010 års skollag att "...de grundläggande principerna för ansvarsfördelningen, som lades fram i regeringens proposition *Ansvar för skolan* (Prop. 1990/92:18), ska ligga fast"

(Prop. 2009/10:165, s. 247). I propositionen till ny skollag konstaterar regeringen att det är huvudmannen som beslutar om verksamhetens budget och därmed om resursfördelning och prioriteringar. Rektor fattar alltid sina beslut inom de organisatoriska och ekonomiska ramar som huvudmannen beslutat om. Skollagspropositionen slår också fast att det för kommunala huvudmän är nämnden som har ansvar för övergripande planering, resursfördelning och personalförsörjning. Rektors ansvar är riktat mot att genomföra och utveckla verksamheten inom givna ramar. Regeringen argumenterar för att ansvarsfördelningen mellan den politiska och professionella nivån, där rektor ges ett tydligare ledningsansvar för den pedagogiska verksamheten ”kommer att ge ett stort lokalt handlingsutrymme” (Prop. 2009/10:165, s. 247).

Som utredaren Leif Levin påpekar i betänkandet *Utredningen om skolans kommunalisering* (SOU 2014:5) har den svenska skolan aldrig varit enbart statligt eller enbart kommunalt styrd. Det handlar i stället om förskjutningar av ansvaret mellan stat och kommun, där 1990-talets styrmodell representerar en kraftig förskjutning i kommunal riktning. Samtidigt med decentraliserings- och kommunaliseringsreformen 1991 öppnades också upp för att enskilda organisationer och personer skulle kunna utses till huvudmän för skolan efter att ha ansökt om detta hos Skolverket. Kommunen har dock en särställning vad gäller huvudmannans ansvar eftersom det enbart är kommunen som har ett ansvar för att samtliga barn och ungdomar bosatta i kommunen erbjuds utbildning. Det är också kommunen som ytterst beslutar om ekonomiska förutsättningar för såväl kommunala som fristående skolor. De två reformer som gjorde kommunaliseringen av skolan möjlig var dels att den statliga regleringen av lärarnas tjänster upphörde, dels att ett avreglerat statsbidrag infördes, vilket gav kommunerna inflytande över skolans resurser och kompetensförsörjning. Det likvärdighetsbegrepp som tidigare hade sin grund i lika resurser och ett statligt inflytande över skolans organisation knöts genom reformen i stället till att staten skulle ställa upp klara och tydliga mål för skolans verksamhet som garant för skolans likvärdighet. Därmed hade ett nytt styrsystem, den så kallade mål- och resultatstyrningen, införts för svenskt skolväsende. Styrsystemet innebär att skolans resultat måste följas upp och utvärderas i relation till de statliga målen (Wahlström 2002). Implementeringen av det nya systemet med mål- och resultatstyrning kantades av svårigheter. Tiden för att införa det nya systemet var kort och staten, i form av det nyinrättade Skolverket, kunde inte utgöra något stöd för kommunerna i implementeringsprocessen. Till detta kom att kommunerna saknade egna utarbetade system för utvärdering och styrning (SOU 2014:5).

Även om kommunerna under 1990-talet på olika sätt arbetade för att utveckla sin organisation för skolan för att anpassa den till mål- och resultatstyrningens krav, så uppstod nya problem under 2000-talet. Nationella och internationella kunskapsmätningar visade att elevernas kunskapsresultat försämrades successivt under 2000-talet. I samband med sjunkande resultat på internationella och nationella kunskapsprov kom skolans likvärdighet allt mer att ifrågasättas. Det fanns en oro för att kommunaliseringen bidragit till minskade kunskaper hos eleverna och ökade klyftor mellan olika skolor. I direktiven till utredningen om skolans kommunalisering formulerar regeringen en sådan hypotes genom att ge utredaren i uppdrag att ”utvärdera eventuella kausala effekter av kommunaliseringen på elevers studieresultat...”. (SOU 2014:5, s. 415). Utredningen (ibid, s. 348) stödjer i stort denna tes, men påpekar samtidigt att man bör komma ihåg att staten använt resultatstyrningen till att höja ambitionsnivån för skolan genom att alla barn nu ska ges möjlighet att klara minst lägsta betyg i alla ämnen. Kraven på den kommunala skolan är därmed högre än de krav som ställdes på en statligt styrd skola före kommunaliseringen av skolan 1991. Andra utredningar har också påtalat de metodmässiga svårigheterna i att belägga kommunaliseringens effekter på elevers studieresultat (Holmlund m.fl. 2014).

De sjunkande kunskapsresultaten under 2000-talet har lett fram till nya utredningar under senare år. Den svenska regeringen gav 2014 OECD i uppdrag att utvärdera den svenska grundskolans kvalitet. OECD (2015) menade att den kommunala styrningen av skolan bidragit till att minska skolans likvärdighet genom att resurserna inte i tillräcklig hög grad hade fördelats efter behov. Vidare ansåg OECD (2015) att skolans styrning har tappat kraft. OECD (2015) argumenterar för att alltför många aktörer – landets 290 kommuner och ett stort antal privata huvudmän – har anförtrotts ansvaret att styra skolan mot ökad måluppfyllelse.

Som en fortsättning på OECD:s slutsatser tillsattes 2015 års skolkommission. Kommissionen presenterade sin slutrapport 2017 (SOU 2017:35). Skolkommissionen ser ett stort behov av att stärka huvudmannaskapet för skolan genom att kraftigt utöka det statliga inflytandet över skolans styrning. Före decentraliseringsreformen 1991 styrdes skolans organisation och resurser till stor del av länskolnämnder på regional nivå. Nu föreslår Skolkommissionen att en statlig skolmyndighet åter ska inrättas på regional nivå. Den regionala skolmyndigheten ska genomföra resultatdialoger och skolgranskningar avseende utbildningens kvalitet. Vidare föreslår Skolkommissionen att ett riktat statsbidrag ska tillföras skolans undervisning samt elevhälsan.

Statsbidraget föreslås omfatta cirka sex miljarder kronor som fördelas om från kommuner till stat via skatteväxling, för att därefter gå tillbaka till kommunerna som ett villkorat sektorsbidrag till skolan.

Sammanfattningsvis tecknar ovanstående inledning en bild av styrningen av skolan som en pendling mellan statlig och kommunal dominans. Vid 1990-talets inledning gavs kommunerna och enskilda organisatörer av fristående skolor det fulla ansvaret för utövandet av skolans verksamhet. Som vi såg från Skolkommissionens betänkande ovan är nu pendeln på väg att åter slå tillbaka mot en mer reglerande styrning från statens sida. I Skolkommissionens förslag utgör inrättandet av statliga regionala skolmyndigheter (jfr länskolnämndernas ansvar för skolans kvalitetskontroll under åren 1958–1991) samt återinförande av riktade statsbidrag två viktiga instrument i den föreslagna statliga regleringen av skolans verksamhet.

Kommunerna innehar således, i samspel med staten, en viktig roll i styrningen av skolans verksamhet och i ansvaret för skolans resultat. I denna rapport undersöks hur kommunen uppfattar och utövar sitt ansvar i relation till en omfattande läroplansreform under en period där de har det fulla ansvaret för kommunens skolor. I föreliggande studie är det kommunernas ansvar för läroplansreformen för grundskolan, Lgr 11, som står i centrum för undersökningen.

Frågan som utforskas i denna utvärdering är hur kommuner, som huvudmän för skolan, uppfattar innebörden av den senaste läroplansreformen för grundskolan, Lgr 11. Utvärderingen syftar dels till att skapa ny kunskap om kommuner som nyckelaktörer i utbildningsreformer med inriktning på läroplaner, dels att utveckla analysredskap för teoribaserad utvärdering som inkluderar den kommunala nivån på ett tydligare sätt. Den teoribaserade utvärderingen av skolreformer utvecklades främst under 1970- och 1980-talen i ett statligt styrt skolsystem, där den kommunala nivån inte var aktuell som en potentiellt självständig aktör. Med kommunen som huvudmän för skolan från 1991 och framåt är situationen en annan och det är därför viktigt att utveckla teoretiska begrepp också för utvärdering av denna ”första”, eller översta, lokala nivå.

2.1 Studiens syfte och frågeställningar

Mot bakgrund av internationella och nationella policydiskurser som drivkraft för skolreformer är syftet med rapporten att undersöka hur kommuner som huvudmän för skolan förhåller sig till läroplansreformen för grundskolan 2011, Lgr 11. I studien undersöks hur kommunerna uppfattar reformens innehåll, hur den implementerats och vilka konsekvenser som reformen har fått på den kommunala nivån och, i förlängningen, på skolnivå för kommunens skolor.

Studien är således en utvärdering på kommunnivå av läroplansreformen Lgr 11, med fokus riktat på kommuner som utbildningspolitiska och pedagogiska aktörer inom ramen för en läroplansreform. Även om det är kommunerna som finansierar skolan och ansvarar för kompetensutvecklande insatser i samband med reformer, så lyfts den kommunala nivån sällan fram i utvärderingar av utbildningsreformer. Kommunnivån kan betraktas som en mellan- eller mesonivå i relation till den nationella/transnationella makronivån och den klassrumsbaserade mikronivån.

Centralt för utvärderingen är att undersöka hur kommunerna uppfattar inbörden av reformen, vilka intentioner de har med reformarbetet och vilka konsekvenser de uppfattar att reformen har fått för den egna kommunen. För att få svar på dessa frågor har tre olika kommunala funktioner bedömts vara viktiga som informanter: ordförandena i kommunala nämnder med ansvar för kommunens grundskola, förvaltningschefer med ansvar för grundskolan och, i förekommande fall, pedagogiska utvecklingsledare (eller liknande beteckning) med ett ansvar för den pedagogiska utvecklingen av kommunens grundskolor.

Följande två utvärderingsfrågor har varit ledande för utvärderingen:

1. Hur tolkar kommunerna reformens innebörd och vilka konsekvenser har läroplansreformen Lgr 11 fått för den kommunala grundskolan vad gäller
 - i) genomförande
 - ii) organisation
 - iii) resurser samt
 - iv) utvärdering
2. Vilka olika versioner av reformens innehåll i relation till Lgr 11 kan urskiljas i svaren från olika kommunala företrädare vad gäller skolans undervisnings- och bedömningspraktiker?

2.2 Kommunens inre styrning av skolan

Även om vi talar om ”en” kommunal styrning av skolan med kommunen som huvudman, så är det viktigt att komma ihåg att det finns stora variationer mellan hur olika kommuner styr sina skolor i praktiken. Till exempel kan politiker- och förvaltningschefsrollerna skilja sig mycket åt mellan stora och små kommuner, beroende på olikheter i närhet till kommunens invånare och olikheter vad gäller administrativa strukturer och resurser för skolans styrning (Jarl 2012).

En viktig princip för svenskt skolväsende är principen att skolans utbildning ska vara likvärdig var den än ges i landet. Skolverket (2014, 2015) pekar dock

på brister i kommunernas styrning av arbetet med att nå de nationella målen för utbildningen, både vad gäller att utveckla system för systematisk kvalitetsgranskning av skolans resultat och för rikta skolans resurser till de skolor där de bäst behövs. Under senare år har diskussionen om skolsegregation och kunskapssegregation kommit att aktualiseras (se t.ex. Holmlund m. fl. 2014 och Skolverket 2016).

Även om det finns en medvetenhet i kommunerna om att det förekommer segregation mellan skolorna i den meningen att sammansättningen av elever i olika skolor präglas av olika socioekonomisk bakgrund, så ser insatserna för att kompensera för en sådan segregation olika ut mellan olika kommuner enligt Skolinspektionens bedömning (2014). Vissa kommuner gör kraftfulla omfördelningar av resurser till de skolor och elever som har störst behov medan andra kommuner använder omfördelningsverktyget betydligt mer sparsamt. Skolinspektionen (2014) anser att omfördelning av resurser ger bäst resultat om resurstillskottet till skolor med sämre förutsättningar kombineras med ett långsiktigt och medvetet utvecklingsarbete för att också höja utbildningens kvalitet på dessa skolor. Ett sådant utvecklingsarbete kan bedrivas antingen på huvudmannanivå eller på skolnivå menar Skolinspektionen. I en undersökning av vad som utmärker framgångsrika kommuner pekar Sveriges Kommuner och Landsting (SKL 2009) på betydelsen av ett tydligt politiskt ledarskap i kommunen. Det politiska ledarskapet innebär att på politisk nivå ta ett ansvar för skolans resultat och för att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan politiker och tjänstemän. Det handlar inte bara om att en sådan ansvarsfördelning finns skriftligt formulerad, utan också om att ansvarsfördelningen i praktiken präglas av ömsesidigt förtroende i samarbetet mellan kommunens olika arenor. Vidare konstaterar SKL (2009) att förvaltningschefen har en komplex roll i skärningspunkten mellan den politiska nivån och skolnivån. Därför är det viktigt att förvaltningschefen i sin styrning är tydlig med vilka frågor som ska prioriteras inom kommunens skolverksamhet och vilka sakområden det är som rektorerna främst ska fokusera på.

Skolans förvaltningschefer arbetar på mycket olika sätt i olika kommuner eftersom uppdraget är beroende av de lokala förutsättningarna i varje enskild kommun. Det som utmärker förvaltningschefens ställning mer generellt är att skolans förvaltningschef får en central roll i den kommunala policyimplementeringen av bland annat skolreformer (Johansson & Nihlfors, 2014). Förvaltningschefernas funktion vid genomförande av skolreformer kan enligt Johansson och Nihlfors formuleras som i) förmedlare av reformens innebörd och mening, som ii) ”grindvakt” i prioriteringen av vad som ingår och inte

ingår i reformen och i kommunens prioriteringar av hur den ska genomföras samt som iii) ansvarig för reformens genomförande.

2.2.1 Kommunens resursfördelning till skolan

I sin granskningsrapport om huvudmannens styrning av grundskolan betonar Skolinspektionen (2015) att styrningen av skolan måste inriktas mot de nationella målen i läroplan och skollag. Skolinspektionen menar dock att alltför många kommuner använder en styrning av fördelning av resurser som saknar tillräcklig koppling till elevernas kunskapsresultat. Enligt utredningen om skolans kommunalisering (SOU 2014:5, s. 282) kostar landets grundskola i fasta priser i dag ungefär lika mycket som den gjorde 1980, medan kostnaderna för barnsomsorg och äldreomsorg har ökat med cirka 70 procent under samma tidsperiod. Det finns enligt utredningen inget enkelt och entydigt samband mellan insatta resurser och uppnådda resultat (SOU 2014:5, s. 372) men utredningen pekar på, liksom Skolverkets olika rapporter har gjort, att grundskolan har problem med att upprätthålla en likvärdig utbildning. De nationella skolmyndigheterna mäter skolans likvärdighet utifrån tre kriterier: lika tillgång till utbildning, lika kvalitet på utbildningen och utbildningens kompensande funktion. Med stöd i tidigare rapporter från Skolverket pekar utredningen på att det ur ett likvärdighetsperspektiv blir avgörande hur kommunernas resurser riktas och används och att omfördelningen av resurser till elevgrupper med störst behov i många kommuner sker på en mycket modest nivå (SOU 2014:5).

OECD (2015) menar att det finns brister i tydlighet och ansvar mellan nationell och lokal nivå och att den lokala autonomi i högre grad än vad som görs i dag behöver kompletteras med ett tydligare statligt ansvarsutkrävande. Olika syn på skolans utbildning i olika kommuner leder enligt OECD till att kommunerna tenderar till att fokusera på olika delfrågor i skolreformer i stället för att utnyttja den potential som ligger i reformens helhet. OECD anser att detta i sin tur leder till att förbättringar av skolans resultat blir lägre än vad som annars kunde förväntas. OECD rekommenderar därför Sverige att anta ett nationellt program för nyanlända elevers integration i skolan, kopplat till strategiska resurser, och att Sverige ser över gällande resursfördelningssystem så att det bättre svarar mot målet för en likvärdig skola. Enligt OECD behöver landets kommuner få ett bättre nationellt stöd i att fördela sina resurser så att landets skolverksamhet erbjuder likvärdig kvalitet till alla elever. OECD ger Sverige rådet att utreda hur den ekonomiska fördelningen till skolor faktiskt fungerar, för att därefter kunna utforma ett resursfördelningssystem som på effektivast möjliga sätt leder till att resurserna riktas till de elever som behöver dem bäst.

Vidare bör ett sådant utvärderingssystem kontinuerligt utvärderas i relation till dess likvärdighetsaspekt, menar OECD. Dessutom riktar OECD (2015) en uppmaning till Sverige att reglera sitt system med fria skolval för att motverka att fritt val av skola ska leda till socioekonomisk och kunskapsmässig segregering mellan skolor.

Som framgår ovan har frågan om skolans resursfördelning under senare tid lyfts fram som en viktig likvärdighetsfråga och som ett viktigt instrument för att motverka kunskapssegregering, det vill säga att skolor i socioekonomiskt mer utsatta områden når lägre kunskapsresultat. Denna problematik tangerar diskussionen om det fria skolvalet och det system med skolpeng som många kommuner implementerade i samband med reformen med fristående skolor. I denna studie intresserar vi oss dock mest för hur resurstilldelningen har hantierats i relation till skolornas resultat. Med läroplanen Lgr 11 betonades elevernas resultat i termer av att alla elever ska nå vissa *kunskapskrav* på ett sätt som skiljer ut denna läroplan från tidigare versioner av läroplaner.

3 Studiens teoretiska och metodologiska inramning

I följande avsnitt ges först en kort beskrivning av de problem som läroplansreformen Lgr 11 avsåg att lösa samt de bärande antaganden som blev viktiga för att åtgärda den typ av problem som hade lyfts fram. Därefter beskrivs begreppet ”teoribaserad utvärdering” kopplad till läroplansteorin som utgör ett övergripande ramverk för föreliggande utvärderingsstudie. I den här aktuella analysen av kommunerna som aktörer i läroplansreformer används begrepp från en organisationsteoretisk forskningstradition för att utforska hur olika delar av en nationell policyreform bemöts på olika nivåer i skolsystemet. Acceptansen för reformens olika beståndsdelar är beroende av hur angelägna förändringarna uppfattas vara av de som ska genomföra dem och av hur nya riktlinjer kan relateras till tidigare utbildningstraditioner. Avsnittet avslutas med en redogörelse för den metod som valts för studiens genomförande.

3.1 Läroplansreformen för grundskolan 2011 – en kort bakgrund

Grundskolans läroplan Lgr11 föregicks av ett utredningsarbete som fick formen av en enmansutredning. Utredaren presenterade sina förslag i betänkandet *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan* (SOU 2007:28). Betänkandet innehöll en omfattande kritik mot den läroplan som då var gällande, Lpo 94. Kritiken sköt framför allt in sig på två punkter. För det första riktade

utredaren skarp kritik mot de så kallade dubbla målnivåerna i Lpo 94, det vill säga att kursplanerna innehöll både ”mål att uppnå” och ”mål att sträva mot”. De dubbla målbeteckningarna innebar enligt utredaren att antalet mål i läroplan och kursplaner blev för många. Vidare såg utredaren det som problematiskt att ”mål att uppnå” likställdes med betyget Godkänd, medan det fanns specifikt utformade betygskriterier för betygsstegen Väl godkänd och Mycket väl godkänd. För det andra ställde sig utredaren kritisk till att kursplanernas mål, enligt utredarens bedömning, i alltför hög grad hade tillåtits genomsyras av läroplanens övergripande mål och värden. Därigenom hade kursplanernas mål blivit alltför abstrakta och svårtolkade. Bristen på tydlighet i kursplanemålen fick till konsekvens att lärarna var osäkra på vad eleverna egentligen skulle kunna för att uppnå olika betygssteg i ämnet. Utredaren ville därför se en tydlig uppdelning mellan övergripande mål i läroplanens inledande delar och preciserade kunskapsmål i läroplanens kursplanedelar.

Utredaren (SOU 2007:28) föreslog att begreppet läroplan åter skulle inbegripa såväl skolans övergripande mål och värdegrund som kursplanerna i de olika ämnena, i stället för att som i läroplansdokumentet Lpo 94 vara uppdelade i två olika förordningstexter. Mot bakgrund av den anförda kritiken föreslog utredaren att det i fortsättningen endast skulle finnas en typ av mål i kursplanerna och att dessa mål skulle avse ämneskunskaper. För att öka tydligheten ytterligare föreslogs att mål och betygskriterier i den nya läroplanen skulle ges beteckningen ”kunskapskrav för godtagbara kunskaper” respektive ”kunskapskrav för respektive betygssteg”. Sådana kunskapskrav för godtagbara kunskaper respektive kunskapskrav för betygssteg skulle enligt utredningsförslaget formuleras för årskurserna 3, 6 och 9. Utredningen föreslog vidare att obligatoriska nationella ämnesprov skulle införas för motsvarande årskurser i ämnena svenska och matematik samt därutöver i ämnet engelska för årskurserna 6 och 9. Syftet med de nationella ämnesproven var att de i högre grad skulle styra betygssättningen.

I propositionen om ny läroplan för grundskolan från 2011 följde regeringen utredningens förslag. Regeringen slog fast att kursplanerna ska innehålla ämnets syfte, centrala innehåll och kunskapskrav för godtagbara kunskaper i årskurserna 3 och 6 samt kunskapskrav för de olika betygsstegen i årskurs 9. Regeringen föreslog också ett ramverk för nationella ämnesprov i linje med utredningens förslag (Prop. 2008/09:87). Ungefär samtidigt med regeringens proposition om nya läroplaner för skolan (grundskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan) presenterade regeringen också en proposition om nytt betygssystem. I det nya betygssystemet infördes en betygsskala med betygs-

stegen A till F, där betygen A–E betecknar godkända resultat medan betygssteget F innebär ett icke godkänt resultat. Regeringen argumenterade för att flera betygssteg i betygsskalan skulle ge en ökad tydlighet i informationen till elever och vårdnadshavare samt verka som en motivationshöjande faktor för eleverna. Ytterligare en fördel med ett utökat antal betygssteg var enligt regeringen att elevernas kunskapsprogression skulle synliggöras och preciseras på ett tydligare sätt (Prop. 2008/09:66).

Ett år senare föreslog regeringen att betyg skulle sättas vid varje terminsslut i samtliga ämnen från och med höstterminen i årskurs 6 i grundskolan, särskolan och sameskolan och från årskurs 7 i specialskolan. Kursplanerna skulle innehålla nationella kunskapskrav för betygsstegen A, C och E för årskurserna 6 och 9 (Prop. 2009/10:219). Sedan 2016 ingår också kunskapskrav för läsförståelse i årskurs 1 i kursplanen för svenska. Vidare presenterade en utredning under 2016 förslag om en läsa-skriva-räkna-garanti som innebär att alla elever föreslås genomgå en obligatorisk kartläggning i förskoleklassen och att det genomförs obligatoriska nationella bedömningsstöd i årskurserna 1 och 3 vad gäller elevernas språkliga och matematiska förmåga (SOU 2016:59). Det har således även efter det att själva propositionen om ny läroplan för grundskolan presenterades för riksdagen i december 2008 införts en rad åtgärder för att

- öka tydligheten i skolans kunskapsuppdrag i termer av ”kunskapskrav”
- utöka och samordna uppföljning och bedömning av elevernas kunskapsresultat genom nationella prov och nationellt utformade bedömningsunderlag och kommentarmaterial som sträcker sig från tidiga skolår och uppåt.

En annan viktig reform som har påverkat kommunens uppdrag som huvudman för skolan och som har nära koppling med kommunernas arbete med läroplansreformen är den nya skollag som infördes 2010 (SFS 2010:800).

3.1.1 En ny skollag 2010

Den nya skollagen från 2010 är betydligt mer omfattande än sin föregångare, 1985 års skollag. Regeringen menade att skollagen behövde förenklas och förtydligas för att bättre anpassas till skolans mål- och resultatstyrning och till den ansvarsfördelning som gäller mellan stat och kommun. Ambitionen till förenkling ledde dock inte till färre lagregleringar utan snarare till flera och mer detaljerade regler. En viktig utgångspunkt för 2010 års skollag var ”åtgärder som ska stärka kunskapsuppdraget för att fler elever ska nå målen” (Prop. 2009/10:165, s. 206). En annan viktig utgångspunkt var att kommuner och

enskilda huvudmän så långt möjligt skulle ges en gemensam reglering. I 2010 års skollag regleras förskolan som en egen skolform inom det svenska skolväsendet, vilket innebär att förskolans pedagogiska uppdrag betonas.

I skollagen slås fast att det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. Rektor har ledningsansvaret för de verksamheter som regleras i skollag och läroplaner och huvudmannen har frihet att organisera dessa verksamheter så att de bäst passar de lokala förutsättningarna. Rektor ges enligt skollagen ansvar för den övergripande organisationen av det pedagogiska arbetet på den egna skolenheten och ansvar för arbetet med elever i behov av särskilt stöd samt ansvar för samarbetet mellan skola och hem, mellan skola och förskola samt mellan skola och arbetsliv.

Alla elever ska enligt skollagen ges den ledning som krävs för att de ska kunna utvecklas så långt som möjligt i enlighet med utbildningens mål. För grundskolan innebär det att alla elever ska ges det stöd som behövs för att nå kunskapskraven. Det är således rektor som ansvarar för att elevers behov utreds och att särskilt stöd ges vid behov. Det är också rektor som fattar beslut om det åtgärdsprogram som ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Rektor fattar också beslut om i vilken organisatorisk form det särskilda stödet ska ges, om det ges enskilt eller i särskild undervisningsgrupp eller genom anpassad studieform (Prop. 2009/10:165).

3.2 Studiens teoretiska och metodologiska ram

Den teoribaserade utvärderingen kännetecknas av att utvärderingen intresserar sig för de normativa värden som underbygger reformen, men också för reformens historiska och sociopolitiska sammanhang, reformens processer och resultat samt de sociala krafter som driver reformen (Schwandt 2003). Som metodologi för utvärdering har den teoribaserade utvärderingen utgjort en viktig grund för läroplansutvecklingen såväl i Skandinavien som internationellt (Franke-Wikberg 1992). Den teoribaserade utvärderingen vilar på tanken att varje utvärdering ska grundas i en teoretisk förståelse av det fenomen som står i fokus för utvärderingen. Därigenom förväntas den teoribaserade utvärderingen både kunna rapportera om utvärderingens resultat och ge trovärdiga och teoretiskt grundade *förklaringar* till dessa resultat. Varje utvärdering av utbildning behöver därför anlägga ett samhällsligt makroperspektiv på utvärderingens studieobjekt för att kunna förklara varför utvärderingen visar på vissa resultat och inte på andra. Syftet med den teoribaserade utvärderingen är att genom ett kritiskt och reflekterande förhållningssätt bidra med ny kunskap till det fenomen som utvärderas (Franke-Wikberg & Lundgren 1980).

Den teoribaserade utvärderingen växte fram i Sverige under 1970- och 1980-talen men har vidareutvecklats av Wahlström och Sundberg (2015) med avseende på följande tre aspekter:

- i) samhällsarenan inbegriper både ett transnationellt och ett nationellt perspektiv (den ”avsedda” läroplanen)
- ii) med hjälp av begreppet ”rekontextualisering” undersöks hur flödet av policyidéer omtolkas och förstås på delvis olika sätt på olika transnationella, nationella och lokala arenor
- iii) en teori om diskursiv institutionalism introduceras för att synliggöra kommunikativa processer vid genomförande av utbildningsreformer.

I föreliggande utvärdering använder vi oss av den upparbetning av teoribaserad utvärdering som gjorts i rapporten *Theory-based evaluation of the curriculum Lgr 11* (Wahlström & Sundberg 2015; se även Lilliedahl; Sundberg & Wahlström 2016), men denna gång med ett särskilt fokus på den kommunala nivån. Vi kommer att relatera processen till en begreppsapparat hämtad från diskursiv institutionalism, utvecklad av Vivien Schmidt (avsnitt 3.4) samt en organisationsteoretisk förståelse av organisationer som kopplade system (avsnitt 3.5). I studien av läroplansreformen Lgr 11 från 2015 undersöktes lärares erfarenheter av Lgr 11 på klassrumsnivå mot bakgrund av utformningen av den avsedda läroplanen på samhällsnivån och den faktiska läroplanen på den så kallade programmatiska nivån (Wahlström & Sundberg 2015). Den nu aktuella utvärderingen relaterar sig till denna tidigare genomförda utvärdering genom att denna gång belysa kommunens roll som policyaktör i nationella utbildningsreformer. Resultatet från utvärderingen på kommunal nivå kan också kopplas till resultaten från en utvärdering finansierad av Vetenskapsrådet (2014–2017) som undersöker kommun-, skol- och klassrumsnivån i sex kommuner med avseende på vad Lgr 11 betyder för strukturering och innehåll av den faktiska utbildningen som genomförs i klassrummet (Wahlström & Sundberg kommande).

3.3 Den teoribaserade utvärderingen och dess kopplingar till läroplansteorin

Den svenska teoribaserade utvärderingen av utbildning har sina rötter i 1970-talets kritiska utbildningsforskning. Under mitten av 1900-talet hade utbildningsforskningen främst arbetat i nära anslutning till stora statliga utredningar för att utröna vilka utbildningsreformer som skulle vara mest effektiva att implementera och vilka insatser som bäst skulle svara mot vilka problem. Under inflytande av den så kallade nya utbildningssociologin under 1970-talet

ifrågasattes denna nära koppling mellan forskning och statliga reforminitiativ. I stället lyftes en annan roll fram för forskningen nämligen att kritiskt granska reformernas utformning och konsekvenser, inte minst ur ett maktperspektiv. Forskningen flyttade därmed ut från de statliga utredningarna och förhöll sig på behörigt avstånd från makten för att i stället kritiskt utforska densamma. Den nya utbildningssociologin kännetecknades av ett intresse för att undersöka de dolda maktspekter som till exempel ligger inbäddade i skolans språk eller i den kunskap som skolan lär ut. Skolan uppfattades som medelklassens skola som snarare reproducerade klasskillnader än kompenserade för dem. Boken *Power and Ideology in Education* (Karabel & Halsey 1977) kom att få stor betydelse för hur utbildningsforskningen började skifta fokus från att försöka hitta ”tekniska” lösningar på sociala och samhällsrelaterade problem, till att i stället betrakta sådana problem som ett uttryck för kamp mellan olika sociala krafter i samhället. Makt och ideologi blev centrala begrepp inom utbildningsforskningen.

I Sverige utgjorde ramfaktorteorin ett användbart verktyg inom utvärderingsområdet (Lundgren, 1999). Ramfaktorteorin utvecklades av Urban Dahllöf och Ulf P Lundgren i samband med forskning om den så kallade differentieringsfrågan, det vill säga frågan om vilka för- och nackdelar som en sammanhållen grundskola i nio år skulle kunna leda till. Dahllöf (1967) visade i sin forskning att undervisningsprocessen formades av dess ramor på så sätt att ramorna möjliggör eller omöjliggör olika undervisningsprocesser. Däremot kan inte ramorna betraktas som direkta eller enkla orsaker till vissa bestämda processer eller utfall. Men om ramorna möjliggör vissa undervisningsprocesser så måste också ramorna anpassas till de mål som är viktiga för utbildningen. Mål- och resultatstyrning är en form av tillämpning av ett ramfaktorteoritänkande, där utbildningens mål blir styrande medan ramorna problematiseras när resultaten analyseras och utvärderas. Med decentralisering, privatisering och målstyrning har behovet av teoretisk analys av skolans verksamhet och resultat blivit allt viktigare enligt Lundgren (1999), både för att analysera systemets konsekvenser och för att utreda möjliga alternativ. Som grund för analyserna ligger en förståelse av utbildning som en del i samhällets kultur- och reproduktionsprocesser. Därför måste utvärderingen utgå från samhällets ramor och utbildningens konkreta sammanhang för att kunna göra en kritisk tolkning av utvärderingens resultat med hjälp av teoretiskt grundade begrepp.

I den teoribaserade utvärderingen får teoribegreppet således en förklarande funktion. Syftet med teoribaseringen är därmed att synliggöra kulturella och sociala fenomen och deras möjliga effekter för skolans utbildning samt att ge en fördjupad förståelse av de faktorer som utvärderas genom att uppmärk-

samma de ramar inom vilka utbildningen tar form (Lundgren 1978). Den teori-baserade utvärderingen kan ses som ett tredje alternativ till två dominerande utvärderingsinriktningar, den modell som präglas av ett interventions- och effektivitetstänkande (insatta åtgärder utvärderas genom mätning av resultat före och efter interventionen) och den modell som präglas av lokala projekt med kvalitativa utvärderingar för skolutvecklingssyfte. Den teoretiska grunden ger förutsättningen för att i) avgränsa vilken information som blir relevant, ii) forma det analytiska ramverket och iii) tydliggöra från vilket perspektiv som utvärderingen genomförs, vilket i sin tur iv) öppnar upp för en kritisk granskning av utvärderingens resultat (Franke-Wikberg 1989).

Den teoribaserade utvärderingen och läroplansteorin har en gemensam grund i ramfaktorteorin. Ramfaktorteorins centrala argument är att all utvärdering måste ta hänsyn till de ramar och processer som styr utbildningens utformning för att kunna förklara och validera ett visst resultat. Läroplansteorin, som den kommit att utvecklas i Norden, har historiskt växt fram dels ur en tyskspråkig didaktisk tradition, som sätter skolans och läroplanens innehåll i centrum, dels ur den nya utbildningssociologin i Storbritannien och USA som ställde frågor om makt och reproduktion i centrum (Englund 2005). Inom den svenska läroplansteorin används begreppet läroplanskoder för att beteckna de principer som under olika tidsperioder använts som grund för hur kunskap har valts ut och undervisningen har organiserats (Lundgren 1989). Begreppet läroplanskod har utvecklats vidare av Englund (2005) som visar på vilka olika konceptioner av kunskap som blir möjliga inom en viss läroplanskod beroende på vilka dominerande sociala krafter som ges tolkningsföreträde. Utmärkande för det läroplansteoretiska tänkandet är att man främst använder sig av tre analysnivåer: i) samhällsarenan som undersöker den avsedda läroplanen; ii) läroplansarenan som undersöker hur den genomförda läroplanen tar form som faktiska läroplaner samt som råd och regleringar från skolans myndigheter och iii) klassrumsarenan som undersöker den mottagna läroplanen ur ett lärar- och/eller ett elevperspektiv. Denna grundform utarbetades under 1970- och 1980-talen med en stark statlig styrning av skolsystemet. Sedan början av 1990-talet har skolans styrning decentraliserats till kommuner och privata huvudmän. Därför behöver den lokala nivån i läroplansteorins begreppsapparat innehålla *både* kommun- och klassrumsarenan. Dessa kan hållas isär i analysen genom att kommunen betraktas som *den första lokala nivån* och klassrumsarenan som *den andra lokala nivån*.

3.4 En utveckling av läroplansteorin med hjälp av analyser av reformens diskurser

Om läroplansteorin erbjuder tydliga arenor och nivåer för att analysera såväl utformning som konsekvenser av utbildningspolitik så har den mindre att säga om var och hur reformers innebörd tar form och kommuniceras. Oberoende av om vi kallar det globalisering eller transnationella policytrender så talar vi om internationella och nationella diskurser om utbildning som omformas och anpassas till olika lokala arenor. För att undersöka hur reformer kommuniceras kopplar vi i denna utvärderingsrapport samman läroplansteorin med den typ av nyinstitutionalistisk forskning som kallas ”diskursiv institutionalism” (Schmidt 2012). Den diskursiva institutionalismen intresserar sig för hur institutionella värden och normer såväl upprätthålls som förändras genom människors idéer och kommunikation inom och utanför institutioner.

Inom diskursiv institutionalism talar man om två olika former av idéer: bakgrundsidéer, som oftast är omedvetna och förgivettagna, och förgrundsidéer, som representerar medvetet formulerade uppfattningar. Bakgrunds- och förgrundsidéer kan vara av två slag: normativa och kognitiva. De normativa bakgrundsidéerna handlar om mer omedvetna ”allmänna uppfattningar” om hur något ”är”. Vi har till exempel en allmän uppfattning om vad en skola är och hur den är organiserad och vad som lärs ut i skolan. Sådana värden och identitetsuppfattningar styr vilken utformning av skolan som blir möjlig, till exempel att pojkar och flickor kan gå i blandade klasser. Kognitiva bakgrundsidéer formar de rättsuppfattningar som ligger till grund för institutioner, till exempel att alla barn i Sverige har rätt till skolgång. Förgrundsidéerna är mer synliga och påtagliga jämfört med bakgrundsidéerna och därför är de också mer omtvistade.

De normativa förgrundsidéerna framträder tydligast när olika politiska företrädare formulerar sina idéer om hur samhällets institutioner behöver utvecklas utifrån de olika partiernas sinsemellan skilda värdebaser. Varje politiskt parti lyfter fram sina normativa idéer om skolan som uttrycker vilka inslag i skolans verksamhet som bör prioriteras. Även andra organisationer, som arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer, uttrycker sina organisationers normativa värden och syn på skolans uppdrag i samhället.

Kognitiva förgrundsidéer blir i stället tydliga när företrädare för olika intresseorganisationer eller samhällsinstitutioner föreslår konkreta åtgärder på skolans område, som till exempel att införa fler nationella prov, att formulera kunskapskrav för årskurs 1, att införa system med förstelärare och så vidare. Alla fyra idéerna – normativa och kognitiva bakgrundsidéer och normativa och

kognitiva förgrundsidéer – spelar roll för hur institutioner skapas, upprätthålls och förändras (Campbell 2004). Bakgrundsidéerna hjälper till att förklara hur institutioner upprätthålls, medan förgrundsidéerna kan bidra med förklaringar till varför och hur ett samhälles institutioner förändras.

Idéerna kommuniceras via diskurser om hur vi förstår en institution och dess syfte och verksamhet. Med hjälp av koordinerande diskurser samordnas och upprätthålls institutionernas värderingar och verksamheter av människor i och utanför institutionerna. Det är med hjälp av koordinerande diskurser som människor skapar en gemensam förståelse kring en institutionens syfte och de normer som bör styra institutionens verksamheter. När det i stället handlar om att övertyga människor om nya idéer eller om förändringar som berör institutionerna så används i stället en annan form av diskurser, de kommunikativa diskurserna.

Med hjälp av kommunikativa diskurser försöker politiker eller nationella myndigheter att övertala, förankra och legitimera nya sätt att tänka och handla inom en institution. Vi kallar denna form av kommunikativ diskurs för ”övertalande”. Den kommunikativa övertalande diskursen utmärks av en envägs-kommunikation där en aktör vill övertyga en rad andra aktörer om det legitima i ett visst budskap. Den kommunikativa övertalande diskursen skiljer sig från den kommunikativa ”deliberativa” diskursen genom att den senare i stället representerar en flerstämmig öppen dialog, som också innehåller kritiska och prövande perspektiv på en aktuell fråga.

Genom att förstå reformprocesser i skolan som parallella skeenden som äger rum på flera olika arenor samtidigt och som byggs upp och förmedlas via såväl kommunikativa som koordinerande processer, så går det att få en tydligare bild av vilka värden och uttolkningar som institutionen skola slår vakt om och vilka värden som samordnas och förändras genom reformen. Det blir också möjligt att synliggöra vilka arenor och aktörer som försöker påverka reformens innehåll med hjälp av kommunikativa övertalande diskurser och vilka arenor som koordinerar sina olika förståelser och tolkningar av reformen för att både kunna upprätthålla och delvis förändra skolan som institution. I utvärderingen av en utbildningsreform riktas intresset också mot att undersöka om det samtidigt pågår en deliberativ kommunikation om reformen, där de som främst berörs av reformen, till exempel lärare, kommunala tjänstemän, vårdnadshavare etc. ut-sätter reformen och dess grundläggande antaganden för en kollektiv kritisk granskning.

Med hjälp av begreppet ”rekontextualisering” (Bernstein 2000) förklaras hur diskurser rör sig och förändras mellan olika policyarenor och pedagogiska

arenor. När en diskurs flyttas från den ursprungliga arenan där den uppstod förändras också dess innebörd även om själva benämningen av diskursen är densamma. Vissa element i diskursen behålls, vissa element får nya innebörder, vissa element tillkommer medan andra element får en underordnad betydelse. Det betyder att en diskurs alltid tilldelas delvis nya innebörder när den framträder på nya arenor. Som exempel från svensk utbildningspolicy kan nämnas diskursen om ”resultatstyrning” som formades på arenor i och runt Finansdepartementet under 1980-talet. När diskursen om resultatstyrning sedan flyttades över till den pedagogiska arenan som en faktisk läroplanstext med ”mål att uppnå” i läroplanen Lpo 94, så kom begreppet resultatstyrning att tolkas och ges en delvis ny innebörd jämfört med Finansdepartementets ursprungliga, ekonomiskt präglade, uttolkning av diskursen. Detta är ett exempel på hur en diskurs har rekontextualiserats.

3.5 En organisationsteoretisk förståelse av reformprocessen

Kommuner och skolenheter utgör viktiga delar av institutionen skola, men skolan är samtidigt en institution som organiseras på olika sätt på flera olika nivåer. Inom organisationsteorin har relationerna mellan sådana olika nivåer varit av centralt intresse, antingen det handlat om hur organisationer hålls ihop av täta band mellan olika nivåer, eller tvärtom, hur organisationers olika delar fungerar fristående från varandra. Ett vanligt argument från det senare antagandet, att en organisations olika delar fungerar frikopplade från varandra, har för skolans del varit att undervisningen i klassrummet lever sitt eget liv oberoende av hur läroplanerna reformeras och utformas. Det finns en viss grad av sanning i båda dessa påståenden, både att det finns täta band mellan olika arenor i en organisation och att delar av organisationen fortlever oberoende av varandra. En organisations olika nivåer kan nämligen samtidigt vara både tätt kopplade i vissa aspekter och helt fristående från varandra vad gäller andra aspekter.

I en välkänd artikel argumenterar Orton och Weick (1990) för att organisationer bör analyseras som ”löst kopplade system”. Begreppet ”lös koppling” inrymmer både dimensioner av avstånd och närhet inom organisationen och dimensioner av öppenhet och slutenhet i relation till omvärlden. Med denna syn på organisationer som innefattande olika, ofta sinsemellan motsatta, processer förstås organisatoriska strukturer som något som aktörerna ”gör”, snarare än en egenskap som organisationen ”har”. Forskningens intresse riktas mot när, och på vilka sätt, lös koppling blir tydlig och när, och hur, det är möjligt att i stället se tecken på tät koppling. I vissa fall blir det också relevant att tala om

”frikoppling”, det vill säga när olika processer i organisationen fungerar helt oberoende av varandra.

Coburn (2004) har i sin studie särskilt fokuserat på hur rekontextualiseringen av reformprocesser inom skolan formas i mötet med de sociala processer som tar form på den lokala klassrumsarenan. För att tydliggöra vilka processer som blir viktiga i relationen mellan reformnivå och lokal nivå analyserar Coburn (2004) de ”budskap” som kommuniceras från den nationella arenan och undersöker på vilka sätt och i vilken utsträckning dessa budskap accepteras av lärarna på klassrumsnivån. I en typologi av lärares responser till reformbudskap framträder fem grundmönster i Coburns (2004) studie: avvisande, löskopplande, parallella strukturer, införlivning och anpassning. I denna undersökning används Coburns grundmönster som en typologi som kan generaliseras också till den första lokala nivån, det vill säga till kommuner som mottagare av nationella policybudskap. Samtidigt håller vi i vår analys öppet för att det kan finnas ytterligare mönster som inte täcks in av Coburns typologi.

Avvisande av budskap förekommer främst när dessa går emot mottagarnas egna övertygelser. I fall av avvisande lämnas vissa delar av reformen utanför implementeringen av reformen på mikronivån. Löskopplande av budskap representeras av symboliska handlingar. När ett policybudskap löskopplas från reformens genomförande på mikronivå innebär det att den aktuella delen av reformen genomförs på ett sådant sätt att den inte kommer att beröra själva kärnverksamheten. Parallella strukturer framträder när budskapen från makronivå uppfattas som motstridiga och aktörerna på lokal nivå därför försöker att balansera inbördes oförenliga budskap mot varandra genom att skapa delvis egna lösningar. Införlivning av budskap representerar ett positivt mottagande på mikronivå, men utifrån en tolkning anpassad till egna värderingar och normer vilket leder till en strävan efter att införliva det nya budskapet med redan existerande verksamhet och övertygelser. Slutligen innebär en respons uttryckt som anpassning att individer på lokal nivå omstrukturerar sina tidigare grundläggande antaganden och erfarenheter som ett svar på den yttre press som de utsätts för från policyarenan. Anpassning innebär således den mest genomgripande förändringen i relation till ett policybudskap. I Coburns (2004) undersökning uppvisade mottagarna på mikronivå sinsemellan ett likartat mönster i sina respektive förhållningssätt till det yttre policytrycket och samtliga fem responser som redovisats ovan kom till användning. Skillnaderna bestod därför inte i vilken hållning aktörer på mikronivån intog rent generellt till en reform, utan skillnaderna uppstod i stället i vilken utsträckning respektive strategi kom till uttryck i responsen till reformens olika delelement. Det är därför mer

relevant att tala om mönster av responser med olika betoningar än att tala om helt olika typer av responser. Både de inkommerande mönstren (införlivning och anpassning) och de icke-inkommerande mönstren (parallella strukturer, avvísning och frikoppling) framträdde med olika grad av samstämmighet, intensitet, genomslagskraft och frivillighet i responser på mikronivå.

I överensstämmelse med Coburns (2004) typologi av responser på den mikrosociala nivån till budskap som kommuniceras från den makrosociala arenan kommer informanternas responser i denna undersökning att analyseras i relation till bärande budskap som genomsyrar läroplansreformen Lgr 11 och de lokala aktörernas responser till dessa. I det analytiska ramverket betraktas kommunen som ”mikronivå” i egenskap av att utgöra en loka arena. Som nämnts ovan benämns kommunen i det analytiska ramverket som den första lokala nivån och klassrumsarenan som den andra lokala nivån för att skilja den lokala kommunala arenan från den lokala klassrumsarenan.

Inom läroplansteoretisk forskning utgör den kommunala arenan något av en ”blind fläck” när det gäller kunskap om den lokala styrningen av utbildningsreformer. Andra undersökningar har visat att det tog ett antal år innan kommunerna mer aktivt började utnyttja sina möjligheter till lokal styrning av skolan och att det då i första hand handlade om de större kommunerna (Björvang & Galic’ 2015).

3.5.1 Sammanfattning av aktuella teoretiska begrepp och deras tillämpning i studien

I denna rapport om kommunen som aktör i utbildningsreformer tillämpas en teoribaserad utvärdering med stöd i läroplansteorin. Grundläggande faktorer är att utbildningens ramar möjliggör respektive hindrar processer inom utbildningen (ramfaktorteorin) och att dessa ramar måste beaktas vid en utvärdering. Vidare ska utvärderingen grundas i en generell samhällsvetenskaplig teori som ger möjlighet att kontextualisera och förklara resultatet av utvärderingen. Slutligen anger läroplansteorin vilka nivåer som blir meningsfulla att analysera och hur dessa nivåer relateras till varandra.

För att belysa kommunen som aktör i skolans reformarbete, både som diskursiv uttolkare av reformen och som praktisk genomförare av densamma, används den diskursiva institutionalismens begrepp av koordinerande och kommunikativa diskurser. Analysen av de olika formerna av diskurser fördjupar kunskapen om relationen mellan stat, kommun och skola i reformprocessen. I analysen av utvärderingens resultat, slutligen, förstår vi de olika elementen i reformen som policybudskap som kommunernas aktörer förhåller sig till på

olika sätt, men som ändå kan sammanfattas som mikrosociala mönster av responser på policyreformer som kommuniceras från en makrosocial nivå. För att analysera sådana mönster av responser på kommunal nivå används begreppen avvisande, löskopplande, parallella strukturer, införlivning respektive anpassning. På så sätt kan olika reformelement och deras respektive tolkning och mottagande på den kommunala nivån urskiljas. Dessa mönster i responser bidrar till att förklara hur kommuner relaterar sig till de olika delarna av läroplansreformen Lgr 11.

3.6 Studiens metodologiska ramverk

Det senaste decenniets utveckling inom fältet "*Mixed-methods research*" har möjliggjort nya metodologiska designer för utvärderingar av utbildningsreformer. Det senaste årtiondet har alternativ till effektutvärderingar baserade på mer renodlade kvantitativa metoder/analyser utvecklats (Creswell 2003). Genom att kombinera olika kvantitativa och kvalitativa metoder har många utvärderingsforskare försökt vidareutveckla designer som öppnar upp för mer komplexa och kompletterande analyser. Den traditionella uppdelningen av kvalitativa kontra kvantitativa ansatser börjar således ifrågasättas allt mer. I linje med denna utveckling bygger vi studien på olika typer av material och metoder, en kombinerad ansats där både kvalitativa och kvantitativa metoder används. Genom en teoribaserad utvärdering på pragmatisk grund och en abduktiv forskningsstrategi erbjuds möjligheter att bygga slutledningar mot ökad generalisering som bygger på kvalitativa såväl som kvantitativa underlag. I rapporten använder vi oss av enkätresultat och intervjudata för att underbygga våra slutsatser. Det finns flera olika sätt att designa en utvärderingsmetodologi utifrån en *mixed-methods*-ansats, bland annat utifrån vilken ansats som prioriteras högst som datakälla och i vilken sekventiell ordning de olika datainsamlingarna genomförs.

Vi har valt att genomföra den kvantitativa undersökningen parallellt med den kvalitativa. Utifrån ett gemensamt frågebatteri konstruerades dels en enkät, dels en intervjuguide. De båda undersökningarna genomfördes av två sinsemellan oberoende forskare inom ramen för utvärderingsprojektet. En fördel med detta upplägg har varit möjligheten att ställa de kvantitativa resultaten mot de kvalitativa och vice versa. På så sätt har utvärderingen kunnat stärkas avseende dess validitet. Vi har också, som följd av detta upplägg, valt att integrera resultat från respektive undersökning i resultatredovisningen. Härigenom kan de kvantitativa resultaten få ytterligare belysning och nyansering genom kvalitativa utsagor och omvänt, enskildas utsagor kan ställas mot

mer generella svarsmönster i hela respondentgruppen. Det finns således vissa fördelar med en metodkombination enligt ovan. Samtidigt finns naturligtvis risker med att svaren inte integreras för en mer djupgående resultatbild, utan istället blir kompletterande. Det finns också skäl att uppmärksamma hur urvalet i de olika undersökningar kan påverka de generaliserade svarsmönster som växer fram i analyserna (Creswell et al. 1996; Green & Caracelli 1997; Creswell 2003, 2005; Moghaddam et al. 2003).

3.6.1 Studiens avgränsning – kommunala grundskolor

Utifrån den omfattande reformeringen av svensk grundskola under 2000-talet, både vad gäller reglering genom läroplan och skollag, blir det viktigt att utöka kunskapen om kommunernas roll i genomförandet av reformer. Vi har avgränsat denna studie till att omfatta offentligt driven skolverksamhet med kommunen som huvudman för grundskolan eftersom kommunerna ansvarar för den allra största delen, cirka 85 procent, av den grundskoleverksamhet som bedrivs i landet. Eftersom studiens intresserar sig för den lokala nivån som policyaktör är det ur utvärderingssynpunkt intressant att undersöka just kommuner som huvudmän, eftersom kommunerna representerar en politiskt styrd verksamhet.

3.6.2 Enkätundersökning med politiker och tjänstemän i samtliga kommuner

Studien består av enkätundersökning riktad till politiker och tjänstemän i samtliga kommuner i Sverige, totalt 727 respondenter. Undersökningen är en totalundersökning i den meningen att samtliga kommuner omfattats i urvalet. I varje kommun har vi vänt oss till tre kategorier av respondenter:

1. Ordförande i utbildningsnämnden, eller motsvarande. *Politisk nivå*
2. Förvaltningschef/skolchef, eller motsvarande. *Tjänstemannanivå*
3. Utvecklingsledare, eller motsvarande. *Tjänstemannanivå*

En webbenkät¹ skickades ut första gången i början av maj 2016 med påminnelser i september och oktober 2016. Svarsfrekvensen uppgick till 59,6 procent (433 respondenter av 727 möjliga). Hög arbetsbelastning, enkättrötthet och personalomsättning är några faktorer som kan förklara bortfallet. Det finns också en risk att enkäten inte nått fram till rätt personer då det finns flera olika tjänstebenenämningar för funktionen som pedagogisk utvecklingsledare i olika kommuner.

¹ Se Bilaga 1, Enkät.

Enkäten bestod av 12 frågor och var indelad i fyra huvudområden: (i) Implementering av läroplansreformen och resursfördelning efter Lgr 11, (ii) Läroplansreformens betydelse för skolans undervisning (iii) Läroplansreformens betydelse för skolans arbete med bedömning och betyg, samt (iv) Läroplansreformens betydelse för skolförbättring och kvalitetsutveckling (se Bilaga 1). Enkätsvaren har hanterats med hjälp av dataprogrammet SPSS. Genom univariata analyser har vi analyserat hur svarsmönster ser ut för respektive respondentgrupp samt för kommuner av olika storlekar.

Anledningen till att dessa två oberoende variabler valts ut är att Wahlström och Sundberg (2015) visade på betydande skillnader avseende olika uppfattningar och genomförda implementeringar av läroplansreformen Lgr 11 framför allt vad gäller olika kommunstorlekar. Vidare finns det skäl att täcka såväl politiska som tjänstemannanivåer inom kommuner för att ge bild av olika aktörers tolkningar av reformer inom samma kommun. Föreliggande utvärdering är dock inte orienterad mot kausala samband, utan vill ge en uppfattning om skillnader och variationer i svarsmönster avseende reformgenomförandet. Bland informanterna finns 285 av 290 kommuner representerade. Det interna bortfallet är generellt lågt och överskrider inte 5 procent. Den interna bortfallsanalysen kan inte påvisa några mönster i bortfallet av svar. Det finns inte heller några mönster i det externa bortfallet mellan de olika respondentgrupperna.

Enkätundersökningen omfattade samtliga kommuner. Bortfallet är dock ojämnt fördelat. Det är generellt färre svarande i storstads- och förortskommuner samt i större städer/kommuner än i landsbygdskommuner, se Tabell 1.

Tabell 1 Andel respondenter fördelat på kommunstorlek

Kommunstorlek	Antal (n)	Procent (%)
Storstads- och förortskommun (>200 000 invånare)	46	11
Större stad/kommun (50 000–200 000 invånare)	59	14
Mindre stad/kommun (20 000–50 000 invånare)	100	23
Landsbygdskommun (<20 000 invånare)	225	52
Totalt	430	100

Vid indelningen i kommunstorlekar har vi utgått från SKL:s kommungruppsindelning 2017, men modifierat gränserna något med hjälp av Statistiska centralbyråns (SCB) kommungruppsindelning från 2011 för att så långt möjligt få spridning mellan de olika kommungrupperna.

Utvärderingen hade vissa metodmässiga svårigheter med att nå fram till berörda respondenter, särskilt till kategorin pedagogiska utvecklingsledare. Det

finns en stor variation av tjänstebenenämningar mellan kommuner för detta uppdrag och mobiliteten av personer är särskilt hög för denna funktion. Den totala respondentgruppen fördelade sig enligt nedanstående Tabell 2 ändå relativt jämnt mellan tjänstekategorierna.

Tabell 2 Andel respondenter fördelat på funktioner

	Antal (n)	Procent (%)
Ordförande i nämnd som ansvarar för utbildning inom grundskolan	144	33
Chef för förvaltning som ansvarar för utbildning inom grundskolan	176	41
Utvecklingsledare/pedagogisk ledare på kommunnivå för verksamhet omfattande grundskolan	99	23
Annan befattning	14	3
Totalt	433	100

Kommentar: Inom kategorin ”annan befattning” återfinns huvudsakligen rektorer.

3.7 Fördjupande intervjuer i 19 kommuner

Sammanlagt 19 kommuner valdes ut för uppföljande intervjuer. De är spridda både storleksmässigt, geografiskt och demografiskt. Tabell 3 nedan illustrerar urvalet.

Tabell 3 Urvalet av kommuner för intervjuundersökningen (n = 19)

	Antal	Procent
Storstadskommun: mer än 200 000 invånare	2	10
Större stad/kommun: 100 000–200 000	6	32
Mellanstor stad/kommun: 50 000–100 000	7	37
Mindre stad/kommun: 20 000–50 000	2	10
Landsbygdskommun: mindre än 20 000	2	10

Strukturerade telefonintervjuer har genomförts i respektive kommun, totalt 36 intervjuer. Antalet telefonintervjuer har fördelats jämnt mellan de olika respondentgrupperna, det vill säga 12 ordförande i utbildningsnämnden, eller motsvarande på den *politiska nivån*, 12 förvaltningschefer/skolchef, eller motsvarande på *tjänstemannanivån* samt 12 pedagogiska utvecklingsledare, eller motsvarande, också de på *tjänstemannanivån*.

Varje intervju inleddes med en personlig kontakt via e-post där den kontaktade gavs möjlighet att samtycka till eller avböja deltagandet i en intervju. Vid detta tillfälle gjordes också en överenskommelse om dag och tid för intervjun. I ett första skede kontaktades utvecklingsledare bland urvalet av kommuner ovan. Därefter kontaktades förvaltningschefer och sist ordföranden i barn- och utbildningsnämnder. Intervjufrågor och information om forskningsprojektet samt förväntad samtalstid skickades ut skriftligt cirka en vecka i före intervjuens genomförande.

Intervjufrågorna formulerades som fördjupningsfrågor till den enkät som skickats ut:

1. Vad ser du som pedagogisk utvecklingsledare/förvaltningschef/nämndordförande, eller motsvarande, som kommunens viktigaste ansvar vid implementeringen av Lgr 11?
2. Kan du beskriva något om innehållet i de implementeringsaktiviteter i samband med läroplansreformen Lgr 11 som kommunen har tagit initiativ till? Finns det till exempel hinder som kommunen stött på och övervunnit? (Om du inte känner till innehållet i detalj, vilka delar av reformen ser du som väsentliga att kommunen som huvudman tar initiativ till att implementera?)
3. Vilka delar av läroplansreformen Lgr 11 har framför allt kommit i fokus i er kommun (t ex ämnesinnehåll, kunskapskrav, nationella prov, etc.)?
4. Vilka aktörer (t ex myndigheter, förvaltningar, verksamheter) har kommunen främst samarbetat med vid implementeringen av Lgr 11?
5. Vilka delar av läroplansreformen Lgr 11 förväntar din kommun sig att den enskilda skolan huvudsakligen tar ansvar för i implementeringsarbetet?
6. Hur ser du som pedagogisk utvecklingsledare/förvaltningschef/nämndordförande på läroplanens, Lgr 11, betydelse i den konkreta undervisningen?

Varje intervjuperson informerades om att såväl deltagande som insamlad data omfattas av de forskningsetiska principerna för humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning. Intervjuerna har transkriberats enligt en fokuserad metod där signifikanta yttranden i relation till intervjufrågan transkriberas i sin helhet och förses med en tidsangivelse för yttrandets början och slut. Intervjupersonernas yttranden har kodats så att de är möjliga att validera.

Intervjupersonerna har kodats enligt ett system där U står för utbildningsledare, O för ordförande i ansvarig nämnd och C för chef för ansvarig förvaltning. Beteckningen U1 representerar således kodningen för utbildningsledare 1, U2 för utbildningsledare 2 och så vidare. Ordföranden för nämnder

med ansvar för grundskolan gavs på motsvarande sätt beteckningarna O1, O2 och så vidare medan förvaltningscheferna betecknas som C1, C2 och så vidare.

4 Kommunen som aktör i läroplansreformer

I avsnittet studeras utifrån enkät- och intervjudata hur kommunpolitikerna och tjänstemännen uppfattar sin roll i implementeringen av läroplanen Lgr 11.

4.1 Kommunerna ger uttryck för en koordinativ diskurs

En central fråga i utvärderingen är hur implementeringsprocesser varierar mellan olika kommuner. Vi ställde därför frågor om hur kommunerna arbetat med att initiera, organisera och följa upp den nya läroplanen. Frågorna inrymmer också hur representanter för kommunerna uppfattar prioriteringar (till exempel genom resursfördelning) och ansvarsfördelning (bland annat mellan de politiska och professionella aktörerna) i genomförandet av läroplanen.

Tabell 4 Ta ställning till följande påståenden relaterade till Lgr 11 i din kommun (instämmer helt eller delvis)

	Storstad/ förorts- kommun	Större stad/ kommun	Mindre stad/ kommun	Lands- orts- kommun	Totalt (n)	Totalt (%)
Det är viktigt att kommunens skolor tolkar kunskapskraven i Lgr 11 på samma sätt (3g)	96	98	99	96	413	97
Kommunen spelar stor roll vid implementering av utbildningsreformer (3e)	96	97	90	85	379	88
Innehållet i läroplanen Lgr 11 har spelat stor roll för kommunens arbete med skolfrågor (3i)	80	97	87	83	365	85
Det är viktigt att kommunens skolor undervisar efter samma innehåll i ämnen och årskurser för att t.ex. underlätta för elever som flyttar mellan skolor (3f)	69	78	75	73	315	74
Kommunen har tagit initiativ till informationsmöten med inbjudna föreläsare och aktiviteter för att informera personalen om Lgr 11 (3a)	78	81	75	71	316	74

	Storstad/ förorts- kommun	Större stad/ kommun	Mindre stad/ kommun	Lands- orts- kommun	Totalt (n)	Totalt (%)
I kommunens implemen- teringsarbete av Lgr 11 har vi uppmärksammat läroplanens första del om övergrip- ande mål lika mycket som läroplanens andra del med kursplaner (3h)	61	75	63	65	280	66
De enskilda skolorna har haft det huvudsakliga ansvaret för att implementera läroplanen Lgr 11 (3b)	57	73	69	62	274	64
Läroplanen Lgr 11 har haft stor betydelse för hur min kommun fördelar sina resurser till skolan (3j)	52	54	37	37	175	41
Vi har utgått från att lärarna själva sätter sig in i vad läroplanen Lgr 11 innebär (3c)	31	24	25	25	109	26
Vi har samarbetat med andra kommuner i implementerings- fasen av Lgr 11 (3d)	26	22	19	29	109	26

Kommentar: Andel i procent och i fallande ordning. Internt bortfall understiger 3 procent. Kolumnerna Totalt (%) och Totalt (n) inkluderar kategorin annan befattning (som inte särredovisas i tabellen).

Vi finner att nästan nio av tio kommuner själva anser att de har tagit en aktiv roll i implementeringen av läroplansreformen (88 procent) och nästan lika många anser att innehållet i läroplanen är viktigt och spelar en stor roll i kommunens arbete med skolfrågor (85 procent). Sju av tio kommuner har bjudit in föreläsare för att informera personalen (74 procent). Det finns också en stor samsyn vad gäller behovet av att skolorna tolkar kunskapskraven i Lgr 11 på samma sätt (97 procent). Generellt är det en stark koordinativ diskurs som kommer till uttryck i att en övervägande del av respondenterna uppfattar att det varit centralt att åstadkomma en ökad grad av uniformitet, samordning och likartat genomförande av reformen i kommunen. Kommunerna uppfattar också att de har tagit en aktiv roll i implementeringen av läroplansreformen. Det finns dock en variation när det gäller landsortskommunernas uppfattade betydelse i genomförandet (85 procent).

De relativt låga siffrorna (24–31 procent) när det gäller huruvida kommunerna uppfattar att lärarna själva sätter sig in i läroplanen och omsätter den till sin egen verksamhet indikerar på motsvarande sätt att innehållet uppfattas i hög

grad vara centralt föreskrivet och att skolorna framför allt tilldelas rollen att tillämpa de nya styrdokument. Skillnader visar sig dock när det gäller hur resursfördelningen påverkats av reformen. I de större kommunerna samt storstads- och förortskommunerna menar de svarande att läroplansuppdraget påverkar resursfördelningen i högre grad än i de mindre kommunerna och i landsbygdskommunerna.

4.1.1 Skolverket mer aktiv i implementeringen

I intervjuundersökningen finner vi att det finns en skillnad i implementeringen av Lgr 11 jämfört med den tidigare läroplanen för grundskolan Lpo 94. I den senare har Skolverket varit en mycket aktiv aktör. Flera av de vi intervjuat gör jämförelser med implementeringen av den tidigare läroplanen Lpo 94 från 1994 då Skolverket spelade en betydligt mer undanskymd roll.

Den stora skillnaden mot Lpo 94 var Skolverkets anslag och intentioner att kommunicera ut den här läroplansförändringen. Man gjorde ju en riksomfattande turné med sina experter och hade en trupp med experter som åkte runt och föreläste inför både rektorer, skolchefer och politiker. (U4)

Läroplanen Lpo 94 var den första läroplanen för grundskolan inom en mål- och resultatstyrd kommunaliserad skola där staten främst skulle stå för utvärdering och bedöma resultat. Det är således snarast en tanke om statens och kommunens förändrade roller som kan förklara den nationella skolmyndighetens relativa passivitet vid införandet av Lpo 94. Knappt 20 år senare har staten intagit en betydligt mer framträdande roll både vad gäller målformulering, riktlinjer, lagstiftning samt utvärdering och kontroll.

Skolverket vände sig i implementeringen av Lgr 11 till olika målgrupper – politiker, förvaltning, skolledning, pedagoger – för att anpassa sin information utifrån respektive målgrupps specifika behov.

Mycket har vi byggt på Skolverkets konferenser som de erbjöd. De åkte ju land och rike runt och gav de här implementeringskonferenserna ur olika perspektiv. Vi följde styrkedjans olika led så vi började alltid med att se till att rektor var välinformerad. Och i den mån att samma kompetensutvecklingsinsats skulle ges för pedagoger, så hade rektorerna gått den först utifrån att de leder och fördelar arbetet på enheterna. Och sedan får pedagogerna samma föreläsare, men då anpassat efter vad man har för arbetsuppgifter. (U9)

Implementeringen från nationell nivå gavs formen av en utbildningsattsning. Politiker, personal på den kommunala förvaltningen och skolans rektorer fick information om tankarna bakom den nya läroplanen Lgr 11 och konsekvenserna av reformens innehåll, för att i sin tur ha beredskap för att sprida informationen vidare till personal, vårdnadshavare och andra berörda grupper. Utbildningen började ”uppifrån” i en tänkt styrkedja.

Det som vi gjorde som var framgångsrikt då, det var att när Lgr 11 kom så gjorde vi en rejäl utbildning tillsammans med rektorerna. Vi hade tillgång till en utvecklingsenhet som med mycket personal och mycket utvecklingsledare. Då sa jag till mina rektorer att det vi utbildar er i, förväntar vi oss att ni gör med era lärare. Och när vi sedan utvärderade detta så föll det väl ut. Man hade tagit hjälp av utvecklingsledarna för att jobba på enheterna. (U10)

De nationella implementeringsinsatserna får en föreskrivande och vägledande karaktär, medan kommunernas roll blir genomförarens.

Det innebär att vi framförallt ska styra utifrån de nationella, statliga, uppdragen vi fått och de finns i läroplan och skollag. I övrigt ska vi försöka att hålla oss undan från att försöka bli den bästa hållbarhetskommunen, satsa extra på hemkunskap eller idrott eller något som man kan profilera sig på. Vi ska försöka öka måluppfyllelsen för varje enskild elev i våra skolor. (O7)

Den aktiva styrningen av läroplansreformen från statlig nationell nivå kan ses som ett uttryck för en ökad centralisering av skolans styrning. Förutom den form av utvärdering som utvecklades under Lpo 94-perioden så har staten successivt stärkt sin (indirekta) styrning över skolan med hjälp av bland annat stärkt kontroll av kunskaper (kunskapsprov) och kontroll av genomförandet av skolans uppdrag (Skolinspektion) samt en allt mer omfattande produktion av kommentarmaterial, råd och riktlinjer (Wahlström & Sundberg, 2017).

4.1.2 Organisatoriska förändringar som följd av reformen

Vi har varit intresserade av om den lokala skolorganisationen förändrats som en följd av läroplansreformen, mer specifikt om det berört organisationen av mellan- respektive högstadiet. Fram till 1994 gällde en uppdelning i lågstadium (årskurs 1–3), mellanstadium (årskurs 4–6) och högstadium (årskurs 7–9). I Lpo 94 avskaffades denna indelning med motiveringen att stärka ett helhetsperspektiv på lärandet, där årskurs 5 utgjorde avstämningsspunkt för mål att uppnå och för de första nationella proven. Ungefär samtidigt med läroplans-

reformen Lgr 11 infördes betyg från årskurs 6 och de nationella proven flyttades från årskurs 5 till årskurs 6. Regeringen återinför från och med 2018 en stadielinindelning av timplanerna samt beteckningarna låg-, mellan- och högstadium i skollagen (Prop. 2016/17:143). Frågan om stadielinindelning blir intressant som symbolfråga då den nu kommer att åter regleras på en nationell statlig arena.

Vi finner att det finns ett generellt stöd bland såväl landsbygdskommuner som större städer/kommuner för att följa den nationella diskussionen och betrakta årskurs 6 som det avslutande året på mellanstadiet, se Tabell 5.

Tabell 5 Var i skolans organisation tycker din kommun att åk 6 lämpligen bör placeras nu när betyg sätts från åk 6 i enlighet med Lgr 11?

	Storstad och förorts- kommun	Större stad/ kommun	Mindre stad/ kommun	Lands- bygds- kommun	Totalt (n)	Totalt (%)
Min kommun föredrar att betrakta åk 6 som det avslutande året på mellanstadiet	63	68	77	73	309	72
Inga förändringar jämfört med före 2011	17	25	16	13	67	16
Min kommun föredrar att betrakta åk 6 som det första året på högstadiet	7	2	1	8	23	5
Min kommun vet inte hur åk 6 ska placeras i skolorganisationen efter Lgr 11	7	2	1	1	7	2
Vet ej	7	3	5	6	23	5
Totalt (%)	100	100	100	100	100	100
Totalt (n)	46	59	100	224	429	

Kommentar: Andel i procent. Internt bortfall understiger 1 procent. N=430.

Att stadielinindelningen redan återinförts i kommuner och skolor ser vi även i intervjuerna. Flera informanter hänvisar till strukturen i läroplanen Lgr 11 som bidragande till att grundskolans traditionella stadielinindelning som gällde fram till 1994 års läroplansreform på många håll har återinförts.

Det är ett direkt resultat av den nya läroplanen att vi återgår till den gamla stadielinindelningen. (O6)

När det gäller motiveringar till stadielinindelningens återkomst hänvisar informanterna till att Lgr 11:s kursplaner specificerar syfte, mål, centralt innehåll

och kunskapskrav för tre stadier i grundskolan: årskurserna 1–3, 4–6 och 7–9. Varje stadium avslutas med nationella prov i matematik, svenska och svenska som andraspråk för årskurs 3, i matematik, svenska, svenska som andraspråk och engelska för årskurs 6 och i matematik, svenska, svenska som andraspråk, engelska samt, i ett SO-ämne och ett NO-ämne för årskurs 9. Kommunföreträdarna uppfattar i hög grad denna organisering som styrande också för den lokala organisationen av grundskoleverksamheten.

4.1.3 Kommunens resursfördelning och systematiska kvalitetsarbete

Hur fördelas resurser i förhållande till läroplanens måluppfyllelse? Vilka faktorer uppfattar respondenterna som styrande? Det är viktiga frågor i förhållande till implementeringen av den nya läroplanen med fokus på måluppfyllelse.

Tabell 6 Påstående: Kommunen (efter implementering av Lgr 11) använder huvudsakligen skolans kunskapsresultat som underlag vid resursfördelning

	Storstad och förorts- kommun	Större stad/ kommun	Mindre stad/ kommun	Lands- bygds- kommun	Totalt (n)	Totalt (%)
Tar helt eller delvis avstånd	43	40	47	32	159	38
Instämmer helt eller delvis	34	23	28	34	131	31
Varken eller	21	37	21	30	117	28
Vet ej	2	0	4	4	14	3
Totalt (%)	100	100	100	100	100	100
Totalt (n)	44	57	98	222	421	

Kommentar: Andel i procent och i fallande ordning. Internt bortfall understiger 3 procent. N=430.

De rapporterade kunskapsresultaten spelar en betydande, men inte dominerande, roll vid kommunernas resursfördelning enligt resultaten redovisade i Tabell 6. Kommunerna och de olika grupperna av kommunföreträdare är relativt samstämmiga (29–32 procent håller helt eller delvis med).

Socioekonomiska faktorer tycks istället påverka resurstilldelningen desto mera, vilket framkommer i Tabell 7. Det finns dock stora skillnader mellan kommuner, medan stora kommuner i mycket hög grad menar att de väger in socioekonomiska faktorer vid resursfördelning så är det mindre än hälften av kommunföreträdarna i landsbygdskommunerna som menar att detta görs.

Tabell 7 Påstående: Kommunen (efter implementeringen av Lgr 11) använder huvudsakligen socioekonomiska faktorer som underlag vid resursfördelning

	Storstad och förorts- kommun	Större stad/ kommun	Mindre stad/ kommun	Lands- bygds- kommun	Totalt (n)	Totalt (%)
Instämmer helt eller delvis	67	90	77	43	256	60
Varken eller	11	7	8	31	86	20
Tar helt eller delvis avstånd	20	3	12	22	72	17
Vet ej	2	0	3	4	13	3
Totalt (%)	100	100	100	100	100	100
Totalt (n)	45	59	99	224	427	

Kommentar: Andel i procent och i fallande ordning. Internt bortfall understiger 2 procent. N=430.

Här är skillnaderna små mellan de olika informantgrupperna inom kommunen (57–64 procent), men betydande mellan kommuner av olika storlekar (43–90 procent).

4.1.4 Större ansvar för rektor i kvalitetsarbetet med Lgr 11

Resursfördelning hör samman med frågan om likvärdighet och betydelsen att ge alla elever ”lika chanser”. För att alla elever ska ges samma chans, oavsett bakgrund, innebär en likvärdig tillgång till resurser inte detsamma som ”samma tillgång” till resurser. För att ge alla elever likvärdiga chanser behöver resurserna i stället fördelas så att de kompenserar för elevernas ojämlika utgångspunkter. I intervjuerna uppmärksammades särskilt det systematiska kvalitetsarbetet som i och med att Lgr 11 medför en orientering mot att följa upp resultat med måluppfyllelse som övergripande kvalitetsindikator. I det sammanhanget framhåller intervjupersonerna likvärdigheten som en utmaning, som ett ständigt problem att hantera.

Det som är den ständiga utmaningen jämt är likvärdigheten. Vi kan ju bygga en organisation som någonstans garanterar en kvalitet i det vi gör och det gör vi framför allt i det systematiska kvalitetsarbetet där vi ändå har kommit ganska långt ut i organisationen. (C2)

Enligt skollagen (2010:800) har huvudmannen det yttersta ansvaret för genomförandet av utbildningen. Det ger huvudmannen en central roll när det gäller att driva kvalitetsarbete som ska garantera undervisningens kvalitet och erbjuda alla elever i landet en likvärdig utbildning. Kvalitetsarbetet ska bygga på de uppgifter som kommunen samlar in från verksamheten i sitt uppföljnings-

system. Kommunen förväntas i sitt systematiska kvalitetsarbete uppmärksamma faktorer som betygsstatistik och resultat på nationella prov samt analysera skillnader i resultat. Skollagen reglerar också att rektor ansvarar för att ett systematiskt och kontinuerligt kvalitetsarbete genomförs på skolenhetsnivå (Prop. 2009/10:165).

Av intervjuerna med ordföranden i kommunala nämnder med ansvar för grundskolan framgår dock att det finns en risk att skollagen tolkas så att ansvaret för skolans kvalitetssäkring nu har flyttats över till enhetsnivå, det vill säga till att främst bli ett ansvar för rektorer. En effekt av skollags- och läroplansreformen 2010 respektive 2011 har enligt representanter för huvudmännen blivit att den kommunala nämnden för grundskolan inte har möjlighet att påverka skolans inre arbete på samma sätt som tidigare, eftersom ansvaret för kvalitetssäkring och likvärdighet uppfattas ha förskjutits från ansvarig nämnd till ansvarig tjänsteman på respektive enhet. Denna fråga aktualiserar *inhållet* i implementeringsaktiviteterna från nationell nivå: vilket innehåll kommuniceras och hur har det uppfattats? Såväl innehåll som betoningar i myndigheters implementeringsinsatser till olika målgrupper blir särskilt viktiga eftersom nationella myndigheter bedöms som auktoritativa uttolkare av reformen och för många aktörer utgör de den enda källan till kunskap om ny skollag och ny läroplan.

Nedan redovisas ett par exempel på hur rektor uppfattas som den som har ansvar för resultatet och uppföljning och som därmed också fått ett ökat ansvar för de medel som krävs för ökad måluppfyllelse, medan nämndens ansvar för kvalitet och resurser skjuts i bakgrunden.

Om man vill ägna sig åt att vara lite bitter som nämndordförande så kan man konstatera att vi nästan inte har något att säga till om längre. Rektor beslutar allt förutom att stoppa in de pengar som behövs (O11).

Nu går alla pengarna vår näsa förbi och direkt ut till skolorna. Där tycker man oftast att det är lite trevligare att satsa på handbollsprogram och sådana saker - och inget fel i det - men det som jag tycker behöver stimuleras, att stödja det praktiska det har vi inte i grundskolan. Det som vi politiskt verkade för tidigare, det har dött ut. (O2)

Att på politisk väg verka för direkta insatser i en enskild skolas verksamhet uppfattas inte alltid längre som möjligt.

Vi hamnade i en situation där de skolor som hade mest resurser inte gjorde så mycket för elevernas resultat. Vi behövde se att man verkligen satsar de resurserna på till exempel extra kompetens vad gäller vissa ämnen eller

lärarresurser. Ibland kan det vara enheter som har något mer elevvårdspersonal, men det är ju rektor som enligt skollagen styr sin inre organisation. (O4)

Enligt skollagen från 2010 ska rektor (och förskolechef) genom sin ledning och samordning av det pedagogiska arbetet besluta om den egna enhetens inre organisation. Enligt förarbeten till 2010 års skollag innebär denna generella bestämmelse att utöver ansvaret för den pedagogiska ledningen har rektor ansvar för vissa i lag- och förordningstexter reglerade områden. Rektor har alltså ansvar för organisation av det pedagogiska arbetet, arbete med elever i behov av särskilt stöd, former för samarbete med förskola, hem och arbetsliv, kompetensutveckling av personal etc. (Prop. 2009/10:165). Det är därför inte någon självklar tolkning att huvudmannen inte skulle kunna ha inflytande över skol-enheternas prioritering och fördelning av resurser. Regeringen sammanfattar sitt resonemang angående rektors ansvar för den pedagogiska verksamheten med att konstatera "[s]sammanfattningsvis innebär regeringens förslag en större frihet att organisera och driva verksamheten enligt lokala förutsättningar och behov" (Prop. 2009/10:165, s. 254).

För de kommuner som fördelar resurser enligt en socioekonomisk princip är SALSA² ett verktyg för uppföljning som Skolverket utvecklat och som används av huvudmannen. Där ingår variabler som beaktar föräldrars utbildningsbakgrund och olikheter mellan tätort och landsbygd.

Resursfördelningen är så att vi har en plan för att ge de skolor som har mest behov mer pengar. Sedan har vi klassificerat ett antal småskolor på landsbygden som har extra tillskott just på grund av att de är små. Det kan vara svårt att rekrytera lärare och sådant så de har ett extra tillskott. (O3)

Utifrån en resursfördelning enligt SALSA kan den politiska nämnden ställa krav på enskilda skolor. Likvärdighetsprincipen kan på så sätt komma att kopplas till prestation och måluppfyllelse.

Även om det var en nationell trend så såg vi att kommunens ungdom utifrån SALSA-värdena – utbildningsbakgrund osv – underpresterade. Våra skolor underpresterade utifrån det förväntade värdet. (O8)

Även om de förväntade resultaten som formuleras i databasen SALSA kan användas som ett kriterium för kommunens skolor för vad som kan anses vara ett godtagbart resultat så hjälper det inte kommunerna när det kommer till att

² SALSA = Skolverkets Arbetsverktyg för Lokala SambandsAnalyser

förklara avvikelser. Ett sådant analysarbete framhålls som ett framtida utvecklingsområde.

Det systematiska kvalitetsarbetet handlar mycket om att man beskriver hur det har blivit och hur många som har klarat kunskapsmål i svenska i årskurs tre och i årskurs sex, och så vidare. Vi har inte riktigt kommit till den nivån att verksamheten tydligt kan analysera varför det har blivit på ett visst sätt, vad det beror på och hur de åtgärder som vi har vidtagit har fallit ut. (O12)

4.2 Kommunernas uppfattning om läroplansreformens betydelse för skolans undervisning

Vår andra utvärderingsfråga handlar om vilka olika versioner av reformens innehåll, lärares professionella självständighet och skolans undervisnings- och bedömningspraktiker som kan urskiljas i svaren från olika kommunala företrädare. Hur långt har kommunerna kommit när det gäller att genomföra läroplanens olika intentioner?

Tabell 8 Fråga: I vilken fas anser du att ni befinner er vad gäller implementeringen av Lgr 11?

	Ordförande i utbildningsnämnd	Förvaltningschef	Utvecklingsledare	Totalt (n)	Totalt (%)
Vi arbetar i ganska hög grad i enlighet med Lgr 11	60	60	75	262	64
Vi arbetar fullt ut i enlighet med Lgr 11	35	39	25	141	34
Vi arbetar i ganska låg grad i enlighet med Lgr 11	4	1	0	8	2
Vi arbetar inte alls i enlighet med Lgr 11	1	0	0	1	0
Totalt (%)	100	100	100	–	100
Totalt (n)	141	174	97	412	

Kommentar: Andel i procent och i fallande ordning. Internt bortfall understiger 2 procent.

Överlag uppfattar respondenterna att de i hög grad arbetar enligt Lgr 11. Skolcheferna menar generellt att kommunen kommit längre i sin implementering och arbetar fullt ut i enlighet med läroplanen. Utvecklingsledarna är något mer försiktiga och bara en fjärdedel uppfattar att de arbetar fullt ut enligt intentionerna i Lgr 11. Om vi jämför med svaren när samma fråga ställdes till lärare som undervisar i årskurs 6 och 9 ger svaren i föreliggande undersökning dock betydligt lägre grad av instämmande (Sundberg & Wahlström 2015, se vidare slutdiskussionen).

Tabell 9 Fråga: Vilka av dessa påståenden om Lgr 11 stämmer i din kommun? (de som svarat ja på påståendet)

	Ordförande i utbildningsnämnd	Förvaltningschef	Utvecklingsledare	Totalt (n)	Totalt (%)
Lärares behörighet poängteras mera (5f)	96	98	99	416	97
Bedömning och betygssättning har kommit i fokus (5b)	90	98	100	409	95
Ämneskunskapen har lyfts fram (5a)	79	91	88	365	86
Användningen av digitala medier har ökat (5d)	84	87	87	365	86
Elever i behov av särskilt stöd har fått ökade rättigheter (5e)	73	79	83	330	78
Betygssättningen har blivit mer likvärdig (5c)	66	74	73	300	71

Kommentar: Andel i procent och i fallande ordning. Internt bortfall understiger 3 procent. Kolumnerna total (%) och total (n) inkluderar kategorin annan befattning (som inte särredovisas i tabellen).

Kommunföreträdarna uppfattade att de mest centrala innehållsliga förändringarna i skolans inre arbete är att lärarnas behörighet poängteras mer. För det andra har bedömning och betygssättning kommit i fokus, se Tabell 9. Det finns en stor överensstämmelse i svaren från de olika tjänstekategorierna. Men även ämneskunskaper och digitala medier uppfattas i hög grad ligga i enlighet med intentionerna. Trots den ökade uppmärksamheten och fokuseringen på bedömning är det dock inte alla som uppfattar att detta lett till en mer likvärdig betygssättning, även om nästan sju av tio tycker att läroplanen bidragit till en mer likvärdig betygssättning.

Tabell 10 Påstående: Jag uppfattar att kunskapskraven för grundskolans elever (Lgr 11) generellt sett är...

	Ordförande i utbildningsnämnd	Förvaltningschef	Utvecklingsledare	Totalt (n)	Totalt (%)
Rimliga	66	81	73	307	74
För höga	13	10	17	54	13
För låga	6	5	1	18	4
Vet ej	15	4	9	37	9
Total (%)	100	100	100	–	100
Total (n)	143	174	99	416	

Kommentar: Andel i procent och i fallande ordning. Internt bortfall understiger 1 procent.

Kommunföreträdarna tycker överlag att kunskapskraven är rimliga (66–73 procent). Relativt många av ordförandena i utbildningsnämnder har ingen kunskap om kunskapskraven (15 procent), medan det finns en tendens att ju närmare verksamheten den svarande befinner sig, ju högre uppfattar de att kraven är. Generellt finns det annars ett relativt stort stöd för de formulerade förväntningarna (standards) på elevernas prestationer. Med tanke på att det är första gången sådana prestationsnivåer beskrivs i svenska läroplaner är det anmärkningsvärt att de inte föranlett mer diskussioner om rimlighet i termer av antal och svårighetsgrader bland kommunföreträdare, skolledare eller lärare (resultat baserat på intervjuundersökningen).

Tabell 11 | vilken grad anser du att följande undervisningsformer står i överensstämmelse med de prioriteringar som görs i Lgr 11 angående undervisningens utformning? (hög överensstämmelse)

	Ordförande i utbildningsnämnd	Förvaltningschef	Utvecklingsledare	Totalt (n)	Totalt (%)
Gemensamma klassrumsdiskussioner (9b)	23	50	64	191	45
Ämnesövergripande arbete med tema eller projekt (9d)	24	40	63	169	40
Arbete i par eller grupp (9c)	21	36	62	159	37
Genomgång i helklass (9f)	24	39	38	143	34
Olika former av självständigt utförda inlämningsuppgifter (9e)	13	22	22	82	19
Enskilt arbete för eleverna (9a)	12	19	11	66	16

Kommentar: Andel i procent och i fallande ordning. Med hög överensstämmelse avses svarsalternativ 1–2. Internt bortfall understiger 3 procent. Kolumnerna total (%) och total (n) inkluderar kategorin annan befattning (som inte särredovisas i tabellen).

En viktig del i Lgr 11 är regeringens intentioner att öka tydligheten om kunskapskraven och utöka den nationella uppföljningen av elevernas kunskapsresultat. När det handlar om skolornas arbete med att översätta läroplansreformen, till exempel i olika undervisningsformer, menar de respondenter som arbetar aktivt med skolan – förvaltningschefer och utvecklingsledare – att läroplanen framför allt prioriterar gemensamma klassrumsdiskussioner. Utvecklingsledare lyfter också fram arbete i par eller grupp kring ämnesövergripande teman eller projekt, men det är inte något förvaltningschefer uppfattar har präglat läroplanens intentioner. Det är också intressant att notera de låga siffrorna för elevernas enskilda, individuella arbete. Denna

undervisningsform ligger sist i den prioriteringsordning som samtliga respondentgrupper menar styrt Lgr 11. Ordförande i ansvariga utbildningsnämnder svarar återigen i högre grad att de inte har någon uppfattning i denna fråga, därav de lägre siffrorna i denna kolumn ovan.

4.2.1 Starkare fokus på ämneskunskaper

De intervjuade menar genomgående att implementeringen av Lgr 11 inneburit en stärkt fokusering på ämneskunskaper. Flera kommuner använde sig av den nationella förstelärarreformen för att inrätta särskilda implementeringstjänster med ansvar för att leda centrala ämneskonferenser för kommunens lärare.

Då inrättades tjänster för implementeringsansvariga lärare som hade en dags ledigt samtidigt som de var aktiva lärare ute på skolorna de övriga dagarna. De ledde de här ämneskonferenserna och hade nätverk där vi försökte uttyda vad som utmärkte förändringen med första fokus på del tre i läroplanen, kursplanerna. (U5)

Parallellt med den nya läroplanen, eller strax efter, introducerade Skolverket olika satsningar för att förbättra lärarnas kompetens, så kallade lyft. Vissa av de intervjuade menar att dessa hjälpt och förstärkt arbetet med den nya läroplanen och dess upplevda fokus på ämneskunskaperna. Lyften har inriktats mot matematik och språkutveckling inom svenskämnet, vilket också är de ämnesområden som prioriteras för att öka den nationella målnuppfyllelsen.

Vi pratar mycket om vikten av att ge lärarna tid för kollegialt lärande. Det är på plats på vissa enheter, på gång på andra och på vissa har man inte påbörjat det. Där har de olika lyften hjälpt till, mattelyft och läslyftet, att fundera på hur vi lyfter loss lärare och ger dem tid för att träffas och prata om hur de kan förbättra undervisningen. (U2)

Huvudmannen ser som sin uppgift att ge lärare tid för kollegialt lärande i nätverk, där utveckling av undervisning sker genom kollegial dialog. Arbetet med utveckling av skolans inre arbete, med pedagogiska frågor, är inte utbildningsnämndens ansvarsområde, utan förvaltningens.

Vi ska heller inte som politiker vara inne i de pedagogiska frågorna. Där måste vi ha en tillit till att förvaltningen sköter det. Sedan måste vi hela tiden följa upp att vi har en kvalitet i undervisningen och att vi får de resultat vi vill se. Om inte vi är tydliga med att vi förväntar oss att det som förvaltningen gör ska få effekt för elevers lärande och kunskap, så kommer det inte ske automatiskt. (O10)

Förbättringsarbetets fokus är inte heller det inre arbetet, utan granskning av resultaten och gemensamma diskussioner om hur det ska kunna höjas. Ambitionen är att bygga in det systematiska kvalitetsarbetet alla nivåer: individ-, grupp- och organisationsnivå enligt en vertikal modell som går hela vägen upp till huvudmannen. Det är huvudanledningen till att betyg och bedömning fått en dominerande roll för implementeringen av läroplansreformen Lgr 11.

Det budskap som genomgående betonas på huvudmannanivå är dels vikten av att lärare ska få ägna sig åt sitt huvuduppdrag som är att undervisa, dels att organisationens huvuduppgift är att stödja detta uppdrag. Läroplanens kursplaner i grundskolans ämnen påverkar detta direkt då de innehåller föreskrifter med innehåll och om kunskapskrav. Kunskapskraven har blivit mer styrande jämfört med de ”mål att uppnå” som fanns formulerade i den föregående läroplanen, Lpo 94.

Kursplanerna har fått en mycket större inverkan på undervisningen och på planeringen och genomförandet av undervisningen. Det kan jag säga rent generellt. Går jag tillbaka till före Lgr 11 så var det inte lika mycket fokusering kring uppnåendemålen. (C12)

Kursplanerna som beskriver respektive ämnes *vad* (centralt innehåll), *varför* (syfte) samt *vad som ska uppnås* (mål), behöver kompletteras med en fråga om *hur* och det är i det sammanhanget som undervisningen grundas i pedagogiska planeringar som tar sikte på vilka kunskapskrav som eleverna ska uppnå (Skolverket 2011).

Det har varit planerings-, genomförande- och bedömningsprocesser, alltså hela det flödet. Och det är ju också att inte hamna i bedömning i slutet, utan det har ju med planeringen av hela undervisningen att göra. Vet man vad man ska bedöma från början, så börjar man där och sedan lägger man upp en plan för genomförandet. (C10)

Den kommunala nivån förväntar sig att skolornas pedagogiska kvalitet ska utvecklas, även om de kommunala huvudmännen inte ser som sin uppgift att formulera på vilket sätt det ska ske. Det ska i stället visa sig genom att skolorna kan uppvisa förbättrade kunskapsresultat.

Vi ska heller inte som politiker vara inne i de pedagogiska frågorna. Där måste vi ha en tillit till att förvaltningen sköter det. Sedan måste vi hela tiden följa upp att vi har en kvalitet i undervisningen och att vi får de resultat vi vill se. Om inte vi är tydliga med att vi förväntar oss att det som

förvaltningen gör ska få effekt för elevers lärande och kunskap, så kommer det inte ske automatiskt. (O10)

4.3 Kommunernas uppfattning om läroplansreformens betydelse för skolans arbete med bedömning och betyg

Vi är särskilt intresserade av hur lärarnas arbete med bedömning och betyg, så kallade bedömningspraktiker, utvecklats efter Lgr 11. Kommunrepresentanterna ombads vikta vad *de* tror spelar roll för lärarnas arbete med bedömning av elevernas kunskapsutveckling och betygssättning.

Tabell 12 I vilken grad påverkar följande faktorer sättet att arbeta med bedömning av elevernas kunskapsutveckling och betygssättning? (mycket hög eller hög grad).

	Ordförande i utbildningsnämnd	Förvaltningschef	Utvecklingsledare	Totalt (n)	Totalt (%)
Lärares diskussioner med kollegor (10c)	68	93	86	364	85
Skolverkets kommentarmaterial för betyg och bedömning (10a)	59	89	93	341	80
Den erfarenhet av bedömning som läraren utvecklat i sin yrkesroll (10b)	68	95	98	370	79
Kommunens kompetensutvecklingsinsatser (10d)	64	80	81	318	74
Matriser och riktlinjer för bedömning som utarbetas inom skolan/kommunen (10e)	48	69	57	258	61

Kommentar: Andel i procent och i fallande ordning. Internt bortfall understiger 3 procent. Kolumnerna total (%) och total (n) inkluderar kategorin annan befattning (som inte särredovisas i tabellen).

Tabell 12 ger vissa indikationer på hur de olika respondentgrupperna uppfattar och tillskriver lärare en professionell autonomi när det gäller bedömning och betygssättning. Diskussioner med kollegorna bedöms vara viktigast i genomsnitt, följt av Skolverkets bedömningsmaterial och den egna erfarenheten. Förvaltningschefer och utvecklingsledare tillskriver lärares professionella erfarenheter en stor betydelse för bedömningspraktiker, medan nämndordförande skattar en sådan faktor i paritet med kollegiala diskussioner och kommunernas kompetensutvecklingsinsatser. Förvaltningschefer och utvecklingsledare menar att det framför allt är professionella erfarenheter, diskussioner med kollegor i kombination med Skolverkets stödmaterial som

påverkar lärarnas bedömningspraktiker. Det finns också en relativt stor tilltro till att kommunernas insatser för kompetensutveckling har haft betydelse.

4.3.1 Från värdegrund till kunskapsbedömning

Bedömning framhålls som utgångspunkten för det systematiska arbetet och för lärares arbete med pedagogisk planering där uppföljning, eller återkoppling, på individnivå ingår kombinerad med systematisk dokumentation.

Skolverket tog fram idén om att man ska ha systematik i utvecklingen av lärande och undervisning som vi hela tiden jobbade med. Till exempel vikten av att bedömning börjar i planering, att det sker ett genomförande och en kontinuerlig återkoppling till eleverna och att det också dokumenteras systematiskt. (U1)

Huvudmannen har under implementeringsfasen av läroplansreformen innehållsmässigt fokuserat på kunskaper och bedömning. Det överensstämmer med de intentioner som de båda statliga myndigheternas Skolverket och Skolinspektionen har varit tydliga med. Budskapet från nationell nivå till huvudmännen har varit inriktat mot huvudmännens ansvar för att eleverna når målen i kursplanernas ämneskunskaper samt hur elevernas kunskaper ska bedömas i förhållande till kursplanernas kunskapskrav.

Vi pratade ämnesinnehåll, kunskapskrav, hur vi jobbar med nationella prov, det är ständigt återkommande. Sedan pratade vi mycket om att eleverna skulle ha stöd i sin lärprocess. (U12)

För den lokala nivån är det den del av läroplanen Lgr 11 som omfattar kursplaner med kunskapskrav som utgör den stora förändringen jämfört med den tidigare läroplanen Lpo 94. De utbildningsinsatser som huvudmannen redogör för handlar dels om att utveckla stödstrukturer på samtliga nivåer inom kommunens skolororganisation, dels om att inrikta stödet mot att skapa en gemensam förståelse av kunskapskravens innebörd i Lgr 11 så att bedömningen blir likvärdig.

Förståelse för kunskapskraven är väldigt viktiga för lärare i skolan. Det handlar ju om att försöka hitta en gemensam förståelse så att det blir så likvärdiga bedömningar som möjligt inom den enskilda skolan och i kommunen. (U7)

Vid en jämförelse mellan Lpo 94 och Lgr 11 har fokus skiftat från en betoning av värderingar till kunskaper. Analogt med detta skifte fokuserar huvudmannen

innehållsligt på kunskaper och bedömning när det gäller läroplansinformation, -utbildning och -utveckling.

Jag skulle vilja säga att på 90-talet pratade vi värdegrund och på 2000-talet har vi börjat prata kunskap och bedömning. Det är en klar styrning över till det. (C12)

Skolverket och Skolinspektionen har tydligt kommunicerat inriktning mot de ämneskunskaper som framhålls i kursplanerna och bedömning av dessa i förhållande till de kunskapskrav som även de formuleras i kursplanerna.

Det ser väldigt olika ut, men man lyfter frågan som viktig, central och prioriterad. Det går inte att göra som man gjort tidigare, det är något annat man måste göra. Då har vi hamnat väldigt mycket i ämnesinnehåll och kunskapskrav och bedömning. Vi hamnar där för där är de stora skillnaderna. (U8)

En av de intervjuade huvudmännen redogör för de utbildningsinsatser de gjort, dels om att utveckla stödstrukturer på samtliga nivåer, dels om att inrikta stödet mot att skapa förståelse, särskilt för kunskapskraven i Lgr 11. Ett sätt att skapa gemensam förståelse för vilken undervisning som leder fram till målet att nå ett visst kunskapskrav är att utforma undervisningsexempel möjliga för lärare att använda i undervisningen. Undervisningsexemplen benämns i det här fallet *pedagogiska planeringar*, vilka utgår från Allmänna råd från Skolverket (2011).

Vi skapade ett verktyg där man kunde plocka målformuleringarna och delformuleringar av mål från olika ämnen som lärarna kunde lyfta in till ett mindre arbetsområde. Det är det här målområdet i läroplanen, nu jobbar vi med de här sakerna, vi kommer att redovisa på det här sättet och bedöma på det här sättet. Det blev ju ganska effektivt för lärarna att använda läroplanen aktivt. I konstruktionen av undervisningen så utgick man inte från en generell kunskap utan man fick faktiskt gå in och förhålla sig till läroplanen. Det var den kraftfullaste delen i implementeringen. (U4)

I de kommuner där pedagogisk planering tillämpas på ett mer metodiskt sätt har processen med att ta fram exempelsamlingar för pedagogisk planering i olika ämnen skett i form av gemensamma aktiviteter. Lärare har till exempel träffats för att ta fram konkreta exempel på hur syfte, innehåll och kunskapskrav kan relateras till varandra på ett tydligt sätt.

Vi satte ihop ett paket där vi jobbade ganska brett för att säkerställa en likvärdig bedömning och en rättssäker betygsättning och höja bedömarkompetensen rent allmänt på alla nivåer med ett särskilt fokus mot de lägre åldrarna där man inte var van att bedöma på det sättet. Det vi gjorde var att vi hade kommunövergripande ämnesträffar indelade på lite olika sätt beroende på ämnen. Till största delen stadiindelade. Fokus var att jobba med kunskapskraven, med planering där man kunde planera utifrån syfte, centralt innehåll och hur de olika delarna relaterar till varandra. (U11)

Att pedagogiska planeringar och bedömningsarbete genomförs ämne för ämne ser de intervjuade som något nytt och annorlunda jämfört med hur arbetet har genomförts tidigare, före Lgr 11.

Vi höll på i tre år att gå igenom bedömning för varje ämne. Vad vi tittade på, bedömningsmatriser, vi försökte hjälpas åt att förstå vad det här egentligen innebar för oss. Det ser väldigt olika ut, men man lyfter frågan som viktig, central och prioriterad. Det går inte att göra som man gjort tidigare, det är något annat man måste göra. Då har vi hamnat väldigt mycket i ämnesinnehåll och kunskapskrav och bedömning. Vi hamnar där för där är de stora skillnaderna. (U8)

De intervjuade förefaller se betyg och bedömning av kunskapskrav som nya kunskaper och förmågor som inte är knutna till lärarprofessionen, eller klassrumsarenan, utan till läroplansarenan och myndighetsutövning. En bedömningsterm som implementerats både på nationell nivå och huvudmannanivå i och med Lgr 11:s nya betygssystem är *formativ bedömning*.

Ett hinder är trögheten hos lärarna. Många lärare säger att 'det här har vi alltid gjort', men betyg och bedömning enligt Lgr 11 är ju något helt annat än det har varit tidigare. Det kan jag säga har varit ett hinder. Att jobba med formativ bedömning till exempel, det har våra tidigare kvalitetsutvecklare jobbat fruktansvärt mycket med. Vi har haft massor med dagar kring formativ bedömning med cheferna, men ute i verksamheten tror jag att det finns lärare som fortfarande inte har förstått det nya betygssystemet. (C9)

Huvudmannen ser som sitt uppdrag att lärare utvecklar en formativ bedömarkompetens, men konstaterar samtidigt att detta innebär att lärare behöver förändra sin undervisning med inriktning mot att kartlägga och följa varje enskild elevs kunskapsutveckling.

Alla lärare ska ha en kompetens att bedöma elevens kunskapsnivå i förhållande till de centrala innehåll de ska jobba med. Så att man gör rätt saker så att man inte slaviskt följer läroboken om man tar den andra ytterligheten. Man bygger på läroplanen, kursplanerna och man bygger på elevernas förkunskaper. Sedan har det en hel del handlat om metodiska grundtips utifrån forskning kring det formativa klassrummet. Att verkligen få syn på elevernas kunskapsnivå. (C3)

Bedömningsarbetet är förenligt med det nationella uppdraget att alla elever ska lämna grundskolan med lägst betyget E.

Vi har ett statligt uppdrag som ger alla huvudmän – kommuner och fristående – uppdraget att nå upp till målet att alla barn ska minst betyget E i alla ämnen. Det är något som besvärar oss alla, att vi har ett mål som säger 100 procent och att ingen, eller få, når det. (O7)

Likvärdighet i bedömning kommer till uttryck som ”samma bedömning av samma krav”. Även om betyget F (underkänt) ingår i betygsskalan så anser företrädare på den kommunala nivån det som omöjligt att formulera övergripande mål som innebär att samtliga elever når lägst betyg E, åtminstone i ämnena svenska, engelska och matematik. Utöver lägst betyget E i dessa ämnen behöver eleverna ha godkänt i ytterligare fem ämnen för att vara behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram och i ytterligare nio ämnen för att vara behörig till ett studieförberedande program.

Vi har ju kvalitetskravet 100 procent och brukar diskutera om det är möjligt eller inte. Det är klart att det är orimligt, men vi kan inte ha det lägre än 100 procent. Även om vi inte uppnår det så måste vi ha det för det är ju kvalitetskravet för behörighet till gymnasiet. (O6)

4.4 Kommunernas uppfattning om fokus för skolförbättring och kvalitetsutveckling

I detta avsnitt undersöks om, och i så fall hur, kommunföreträdarna uppfattar att läroplansreformen skapar förutsättningar för olika aktörer att ansvara för och arbeta med skolförbättring och kvalitetsutveckling. Bland annat hur mål- och resultatstyrningen uppfattas dirigera det lokala förbättringsarbetet.

Tabell 13 Ta ställning till följande påståenden om lärarna och deras läroplansarbete (instämmer helt eller delvis).

	Ordförande i utbildningsnämnd	Förvaltningschef	Utvecklingsledare	Totalt (n)	Totalt (%)
Det är viktigt att lärare i min kommun arbetar med att tydliggöra kunskapskraven i Lgr 11 för eleverna (11a)	95	99	100	418	98
Det är viktigt att rektorer i samråd med lärarna pekar ut prioriterade områden för skolförbättring (11d)	97	99	100	418	98
Det är viktigt att den kommunala förvaltningen pekar ut prioriterade områden för skolförbättring (11e)	96	95	97	411	96
Det är viktigt att lärare ges stor frihet i att välja innehåll och arbetssätt för undervisningen (11b)	84	88	86	368	86
Det är viktigt att lärare ges stor frihet när det gäller att bedöma elevers kunskapsnivå och sätta betyg (11c)	55	51	45	220	51

Kommentar: Andel i procent och i fallande ordning. Internt bortfall understiger 3 procent. Kolumnerna total (%) och total (n) inkluderar kategorin annan befattning (som inte särredovisas i tabellen).

Kommunföreträdarna menar att det är viktigt att lärarna arbetar med att tydliggöra kunskapskraven i Lgr 11 för eleverna (98 procent) och att rektorer i samråd med lärarna pekar ut prioriterade områden för skolförbättring (98 procent), se Tabell 13. Det är också nästan lika viktigt att den kommunala förvaltningen pekar ut prioriterade områden för skolförbättring (96 procent).

Några intressanta mönster och motstridigheter finns i svaren. Samtidigt som samtliga respondenter uppfattat det som centralt att lärare utgår från, tillämpar och kommunicerar de förutbestämda kunskapskraven till sina elever så menar man också att det trots allt är viktigt att lärare själva bestämmer och ges frihet när det gäller urval av innehåll och arbetsformer. När det gäller lärares frihet att bedöma elevernas kunskapsnivå och sätta betyg är de svarande däremot inte lika genomgående positiva, men ungefär hälften av respondenterna instämmer ändå helt eller delvis med att lärarna ska ha stor frihet i betygssättning. Utvecklingsledaren skiljer ut sig med lägre andel (45 procent). Här framträder vissa motstridigheter hos de svarande när de ställer sig bakom behovet av en ökad kontroll utifrån (fråga 10), samtidigt som de framhäver vikten av tillit till

professionen (fråga 11). Att arbeta med skolförbättring är något som respondenterna uppfattar centralt och angeläget. Även här kan dock vissa motstridigheter spåras om det är förvaltningen eller de professionella i skolan som ska identifiera prioriterade utvecklingsområden.

Tabell 14 Vilka faktorer lägger din kommun mest vikt vid i utvärderingen av de egna skolornas resultat? Markera högst tre svar (respondenter som svarat ja)

	Ordförande i utbildningsnämnd	Förvaltningschef	Utvecklingsledare	Totalt (n)	Totalt (%)
Kommunens eget utarbetade system för utvärdering av skolverksamheten (12f)	71	80	82	329	77
Inplanerade dialoger med skolledningen om verksamhetens utveckling (12c)	57	74	69	284	67
Årlig resultatuppföljning utifrån resultat på nationella prov (12e)	49	53	56	226	53
Skolverkets beräkning av förväntat respektive uppnått betygsresultat (12a)	41	37	28	153	36
Samtal med rektorer och/eller föräldrar under verksamhetsåret (12b)	21	28	20	101	24
Skolinspektionens rapporter (12g)	27	20	32	105	24
Dialog med skolledningen i samband med budgetuppföljning (12d)	21	20	25	96	23

Kommentar: Andel i procent och i fallande ordning. Respondenterna har ombetts att markera högst tre av frågorna a–f. Genomsnittet inkluderar kategorin annan befattning (som inte särredovisas i tabellen). Internt bortfall understiger 3 procent. Kolumnerna total (%) och total (n) inkluderar kategorin annan befattning (som inte särredovisas i tabellen).

Alla respondentgrupper svarar att kommunens egna system för utvärdering av verksamheten är den mest avgörande faktorn för utvärdering av de egna skolornas resultat (77 procent). Även de dialoger som följer i samband med kommunernas utvärderingar tillskrivs en stor betydelse (67 procent). Mindre viktigt tycks Skolinspektionens rapporter och dialogerna i samband med budgetuppföljningar vara. Det finns inga markanta skillnader mellan svarsgrupperna, men en svag tendens att förvaltningschefer och utvecklingsledare tenderar att tillskriva det egna interna arbetet en något större betydelse, medan ordförande i något högre grad skattar externa underlag högre, som till exempel Skolverkets SALSA statistik.

4.4.1 Kvalitetsarbete: "Kommunens uppgift är att stödja skolorna att nå målen"

I intervjuerna betonar kommunföreträdarna sin stödjande funktion gentemot skolorna. Stödet inriktas mot att göra det möjligt för skolorna att fokusera på sitt huvudsakliga uppdrag som är måluppfyllelse:

Det viktigaste sättet är att låta skolorna vara hundra procentigt fokuserade på att nå sina mål så som de uttrycks i läroplaner och skollag. Vår roll – politikens, tjänstemännens och förvaltningens – handlar bara om att hjälpa skolorna att nå sina mål. (O1)

Det är de nationella målen, som de uttrycks i läroplan och skollag, som ska implementeras. Huvudmannen ser som sin huvudsakliga uppgift att underlätta det arbetet för skolorna. Att samordna och systematisera återkopplingen från skolorna till *en* administrativ enhet centralt i kommunen, eftersom uppföljningen annars riskerar att hanteras av ett antal olika enheter i kommunen, kan vara ett sätt att underlätta på. Det systematiska kvalitetsarbetet har enligt resultaten i intervjuundersökningen utformats enligt en organisationsmodell som har en nära koppling till implementeringen av Lgr 11 och som fokuserar på den statliga måluppfyllelsen.

[Det systematiska kvalitetsarbetet] har varit intensivt arbete hos oss de senaste fyra åren och där har vi försökt att väva ihop allt från de statliga styrdokumenterna, där Lgr 11 är en viktig del men även skollag och kommunala mål. 2012 var det så att de levde sina egna liv, vilket gjorde att förvaltningens och nämndens ekonomiska prioriteringar inte alltid hörde ihop med resultat och måluppfyllelse som fanns i verksamheterna. (C5)

Informanterna beskriver ett kvalitetssystem som kan betecknas som en resultatorienterad organisationsmodell utformad enligt principen resurser–mål–uppföljning–resultat. Implementeringen av Lgr 11 har skett med stöd av organisationsmodellen systematiskt kvalitetsarbete. Skolverket har publicerat ett stödmaterial om det systematiska kvalitetsarbetet på lokal nivå där utgångspunkten tas i de nationella målen för skolan (Skolverket 2011). Ett särskilt stödmaterial riktar sig direkt till huvudmannen. Skolverkets modell tycks ha fått genomslag då systematiskt kvalitetsarbete är återkommande i data från intervjuerna.

Nu har vi faktiskt systematiskt kvalitetsarbete kopplat till nya läroplanen, Lgr 11. Kvalitetsutvecklaren har kvalitetsmöten med rektorerna en gång i månaden. Vi har hela tiden stöd från vår politiska nämnd. De lyssnar på professionen och går inte in och gör något eget. (C9)

På huvudmannanivå kan kvalitetsmodellen vara svår att särskilja från läroplanen Lgr 11. I intervjuerna framträder de ibland som synonyma. Den systematiska kvalitetssäkringen fokuserar på resultat. Systematiska uppföljningar i förhållande till förbestämda kvalitetsindikatorer ger underlag för att sammanställningar av resultat som kan analyseras och som därigenom förväntas effektivisera ett målinriktat arbete. Det kommunala uppdraget blir att ”leverera” ökad nationell måluppfyllelse.

... vi tänker läroplansmål på förvaltningsnivå. Det vi försöker åstadkomma är att få politiken att förstå att man inte ska sätta så många kommunala mål som gör att vårt uppdrag blir för spretigt så att vi inte kan fokusera på huvuduppdraget, det statliga uppdraget. (C1)

Den systematiska kvalitetssäkringen kan ges en cirkulär utformning med systematiska uppföljningar av betygsresultat, resultat på nationella prov samt vad som kan benämnas nöjd-kund-enkäter i form av elev- och föräldraenkäter.

Vi har ett årshjul i nämnden där frågor återkommer årligen. Det är nationella prov och elevenkäter och föräldraenkäter. Det systematiska kvalitetsarbetet är något som vi jobbat mycket med. (O8)

Skolinspektionen granskar kommunernas systematiska kvalitetsarbete, vilket orienterar den kommunala organisationen mot en uppföljande kultur med återkommande kontroller.

Sedan har vi uppföljningar naturligtvis, det gör vi också i politiken. Dels följer vi upp betygsstatistik vid slutet av vårterminen och slutet av höstterminen, men vi följer också upp hur det går för alla våra grundskolor och då är det tre områden som vi följer upp. Det är hur varje skola ligger till när det gäller elevernas resultat, när det gäller kvalitet i undervisningen och när det gäller ekonomi. Där får vi återrapportering till nämnden och till politiken. (O10)

Det systematiska kvalitetsarbetet förefaller utifrån resultaten bidra till att rektors roll förskjuts från att ta ansvar för anordnande av utbildning till att ta ansvar för resultatet av utbildningen. Eftersom det tidigare ansvaret fortfarande ligger kvar på rektor handlar det om en utökning av rektors ansvar till att också omfatta ett ansvarsutkrävande (accountability). Rektors roll blir att verkställa nationella mål och krav och att redovisa resultat i relation till dessa inför huvudmannen. Rektors utökade ansvar ingår i begreppet *pedagogiskt ledarskap* som är inriktat mot måluppfyllelse. Med hjälp av budgeten förväntas rektor utveckla sin verksamhet så att eleverna når läroplanens mål.

Det finns en viss koppling till läroplanen, eller framför allt skollagsförändringar också, med rektors ansvar som har ökat här under åren, och då har man haft en idé från förvaltningen om att så mycket som möjligt av budgeterade medel ska ut till respektive skola och under rektors ansvar. (C4)

Enligt skollagen ska det systematiska kvalitetsarbetet genomföras både på enhets- och huvudmannanivå.

Vi kan ju bygga en organisation som någonstans garanterar en kvalitet i det vi gör och det gör vi framför allt i det systematiska kvalitetsarbetet där vi ändå har kommit ganska långt ut i organisationen. Jag vågar säga att alla lärare är delaktiga i det systematiska kvalitetsarbetet som går hela vägen upp till huvudmannen. Alla skolor har sina planeringsdagar och utvärderingsdagar där man tittar på resultat och diskuterar åtgärder för förbättring. (C2)

4.5 Sammanfattning – kommunen som aktör i läroplansreformer

Vi har undersökt centrala aspekter av genomförandet av läroplanen Lgr 11 på en ”första” lokal nivå. Frågorna har omfattat både mer regulativa aspekter som resursfördelning och styrningskedjor och mer kvalitativa innehållsliga dimensioner som handlar om hur aktörer på kommunal nivå förstår och omsätter uppfattade reformintentioner i den lokala skolorganisationen. Baserat på antaganden att policyidéer om utbildning förändrar mening och innebörder när de förflyttas mellan olika kontexter visar utvärderingens resultat på både samstämmigheter och variationer avseende förutsättningar, processer och utfall av reformgenomförandet.

De flesta kommuner uppfattar att de fem år efter reformens införande i ganska hög grad arbetar efter Lgr 11 (60–75 procent). Implementeringen har tagit sig olika uttryck i olika kommuner. Kommunföreträdarna uppfattar sig ha en självständig roll i genomförandet och samarbetet över kommungränser har varit begränsat. Det är emellertid främst de större och medelstora kommunerna som uppfattar sig som självständiga aktörer. Denna självständiga roll rör i huvudsak vissa förutsättningsfaktorer, såsom resursfördelning och övergripande kvalitetssäkring, och i mindre grad processer relaterade till skolans inre arbete. De mindre kommunerna uppfattar sig i huvudsak som genomförare och tillämpare av statliga direktiv som primärt rört organisatoriska aspekter av skolverksamheten samt förstärkt resultatuppföljning.

Huvudmännen uppfattar inte att de har någon stor möjlighet att påverka reformgenomförandet kring skolornas inre arbete och utveckling av undervisningen. Respondenterna uttrycker en begränsad involvering vad gäller

reformens innehåll. Även om kommunföreträdarna hållit sig på distans kring frågor om skolornas inre arbete uttrycker de att läroplanen framför allt prioriterar gemensamma klassrumsdiskussioner som undervisningsform, medan elevernas enskilda, individuella arbete är minst prioriterat. Lärares behörighet och en koncentration på ämneskunskaper har blivit viktiga faktorer i och med den nya läroplanen.

Det är i huvudsak betyg och bedömning som de olika respondenterna menar har varit i fokus för läroplansreformen Lgr 11. När kommunföreträdarna får viktiga betydelsen av olika faktorer som påverkar arbetet med bedömning av elevernas kunskapsutveckling och betygssättning så tillskriver förvaltningschefer och utvecklingsledare lärares professionella erfarenheter en stor betydelse. Bland förvaltningschefer och utvecklingsledare är det framför allt professionella erfarenheter och diskussioner med kollegor i kombination med Skolverkets stödmaterial som man menar påverkar lärarnas bedömningspraktiker. Det finns en relativt stor tilltro till att kommunernas insatser för kompetensutveckling har haft betydelse för arbetet med bedömning och skapat förutsättningar för en mer likvärdig bedömning då lärare haft att förhålla sig till samma kunskapskrav. De kommunala företrädarna tillskriver också det egna systematiska kvalitetsarbetet en viktig roll för att förbättra resultaten i verksamheten, tillsammans med dialogen mellan förvaltningen och skolan. Här framträder dock också vissa motstridigheter i spänningsfältet mellan en ökad kontroll utifrån och en tillit till professionen i arbetet med kvalitetsfrågor och kvalitetsutveckling.

5 Kommunen som aktör i läroplansreformer – studiens slutsatser och en avslutande diskussion

I den här rapporten är vi intresserade av hur kommunerna, den *första* lokala nivån, har genomfört läroplansreformen Lgr 11. Kommunerna är, tillsammans med de fristående aktörerna, huvudmän för den obligatoriska skolan och det är därför av centralt intresse hur kommunerna uppfattar innebörden av reformen och vilka konsekvenser kommuner anser att den senaste läroplansreformen har fått för den egna organisationens prioriteringar och förändringar.

Resultatet visar att de nationella skolmyndigheterna har varit mycket aktiva aktörer i implementeringsfasen av reformen. Det gäller framför allt Skolverket som har stått för en massiv informationssatsning med riktade insatser mot olika grupper av befattningshavare som berörts av reformen. På så sätt representerar Skolverkets tolkning av reformens innebörd en *kommunikativ övertalande*

diskurs som ger den nationella nivån tolkningsföreträde angående läroplansreformens innehåll. För kommunerna har det i stället handlat om att utveckla *koordinerande* diskurser för att skapa en gemensam tolkning och förståelse av reformens innebörd. Kommunen behöver först förstå reformen på ”rätt sätt” i relation till den nationella nivån för att därefter, i ett andra steg, genomföra reformens olika delar i den egna kommunen i enlighet med läroplanens förordningstext och skollagens lagtext. Drygt tre fjärdedelar av dem som besvarat enkäten anger att deras kommun har tagit initiativ till informationsmöten med inbjudna föreläsare och aktiviteter för att informera personalen om Lgr 11. Endast en mindre andel av de som besvarat enkäten har ansett att det är lärarnas ansvar att själva sätta sig in i vad läroplanen Lgr 11 innebär. Kommunerna betraktar sig som viktiga aktörer vid implementering av utbildningsreformer, men deras roll blir genomförarens snarare än uttolkarens.

Ett tydligt budskap från såväl den nationella politiska arenan som de nationella skolmyndigheterna är att elevernas kunskapsresultat i den svenska grundskolan måste höjas. För kommunens del innebär det en ökad inriktning mot att kommunens skolor tolkar kunskapskraven i Lgr 11 på sinsemellan liknande sätt så att bedömningen av elevernas kunskaper blir likvärdig mellan olika lärare och mellan olika skolor. Kommunerna utvecklar därför starka koordinerande diskurser inom området betyg och bedömning så att lärare på kommunens olika skolor ska uppfatta, tolka och tillämpa kunskapskravens olika nivåer på ett samstämmigt sätt.

Kommunerna eftersträvar också att skolans aktörer utvecklar koordinerande diskurser inom och mellan skolor på en rad andra områden. Det finns till exempel ett behov av koordinerande diskurser så att kommunens skolor undervisar om ett likartat innehåll i samma ämnen och årskurser för att skapa enhetlighet och för att underlätta för elever som flyttar mellan kommunens olika skolor.

Trots att kommunerna i hög grad ser sig som viktiga aktörer i implementering av utbildningsreformer så svarar över hälften av informanterna att de enskilda skolorna har haft det huvudsakliga ansvaret för att implementera läroplanen Lgr 11. Innehållet i läroplanen Lgr 11 har spelat stor roll för kommunens arbete med skolfrågor men själva det pedagogiska genomförandet har legat utanför kommunernas politiska nivå och förvaltningsnivå.

Drygt 60 procent av informanterna har instämt i påståendet att deras kommun har uppmärksammat läroplanens första del, som innehåller skolans övergripande mål och värdegrund, lika mycket som de uppmärksammat läroplanens andra del som innehåller kursplaner i de olika ämnena. Det skulle

kunna tolkas som att kommunerna har prioriterat vissa delar av reformen och gjort självständiga bedömningar angående reformens olika delar. Det som dock talar emot en sådan tolkning av självständiga prioriteringar på lokal nivå är det faktum att skolans kunskapsuppdrag har betonats mycket kraftfullt på den nationella nivån. En troligare tolkning är därför att den relativt svaga betoningen på skolans övergripande mål snarare bör ses som resultatet av en stark övertalande kommunikativ diskurs från den nationella nivån där framför kunskapsuppdraget har lyfts fram.

5.1 Mönster i tolkningar och förhållningssätt till reformens innehåll

I detta avsnitt analyseras kommunernas responser på reformens bärande idéer så som de kommuniceras från nationell nivå. Analysen görs i överensstämmelse med Coburns (2004) typologi för olika responser på mikronivå i relation till policybudskap på makronivå. Vilka var då de bärande policybudskapen för läroplansreformen Lgr 11? I det följande formuleras budskapen från nationell nivå utifrån hur de skrevs fram i propositionen för den nya läroplanen, *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan* (Prop. 2008/09:87). Som noterats tidigare i denna rapport så bygger ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på att kommuner och andra huvudmän fördelar resurser och organiserar verksamheten utifrån lokala förutsättningar på ett sätt som leder till att nationella mål och krav uppfylls. Huvudmännens uppdrag är således att i sin verksamhet förhålla sig till följande policybudskap:

- Fler elever kan nå skolans kunskapsmål om kunskapskraven tydliggörs.
- Fler elever bedöms kunna nå kunskapskraven om elevernas kunskaper kontinuerligt följs upp.
- Fler elever bedöms kunna nå kunskapskraven om stöd sätts in tidigt.
- Det behövs förbättrade redskap för uppföljning och utvärdering av elevens kunskapsutveckling.
- Det behövs förbättrade redskap för uppföljning och utvärdering av huvudmannens verksamhet.
- Det behövs en ökad precisering av kunskapskraven för att likvärdigheten i bedömningen av elevers kunskaper ska stärkas.
- Nationella kunskapskrav stärker möjligheterna till uppföljning av elevens kunskaper.
- Nationella ämnesprov bidrar till ökad tydlighet och likvärdighet.
- Betygsskalan A–F leder till ökad tydlighet i informationen till elever och vårdnadshavare.

- Betygsskalan A–F uppmuntrar elever att anstränga sig mera.
- Skollagens förstärkta rätt till stöd för elever som riskerar att inte nå kunskapskraven medför en skyldighet för kommuner att styra resurserna dit de bäst behövs.

Policybudskapen från den nationella nivån har ett starkt fokus på elevers kunskaper och vikten av tydlighet i kravnivåer. Det är enligt enkätundersökningens resultat ett budskap som har nått fram till de kommunala huvudmännen. 95–100 procent av respondenterna instämmer i påståendet att ”det är viktigt att lärare i min kommun arbetar med att tydliggöra kunskapskraven i Lgr 11 för eleverna” (Tabell 13). Cirka 90 procent av kommunernas förvaltningschefer och pedagogiska utvecklingsledare anser vidare att Skolverkets information är viktig eller mycket viktig för lärares sätt att arbeta med betyg och bedömning av elevernas kunskapsutveckling (Tabell 12).

På vilka olika sätt responderar då den första lokala arenan på de olika budskap som kommuniceras från den nationella policyarenan (departement och nationella skolmyndigheter) under perioden från 2008, då propositionen om nya läroplaner lades fram för riksdagen, fram till och med studiens genomförande under våren och hösten 2016?

5.1.1 Anpassning till nationella policybudskap

På några punkter har kommunerna tydligt anpassat sin uppfattning och sitt uppdrag som svar på nationella policybudskap. Efter Lgr 11 har kommunerna satt fokus på bedömning och betygssättning och lyft fram betydelsen av ämneskunskaper. Här spelar Skolverkets kommentarmaterial för betyg och bedömning en stor roll.

Hela 93 procent av de kommunala utvecklingsledarna och 89 procent av kommunernas förvaltningschefer uppfattar att Skolverkets rådgivande texter har hög eller mycket hög påverkansfaktor för arbetet med bedömning och betygssättning i den egna kommunens skolor (Tabell 12). Vidare har betydelsen av lärares behörighet kommit att öka, vilket kan kopplas till bestämmelser om lärares behörighet för rätten att sätta betyg. Kommunerna anser, helt i enlighet med budskapet från den nationella nivån, att det är viktigt att kommunens lärare arbetar med att tydliggöra kunskapskraven i Lgr 11 för eleverna.

Skolutveckling och skolförbättring står högt på den kommunala agendan och där pekar kommunens företrädare på vikten av att skolförbättring inom prioriterade områden bedrivs både på initiativ av rektorer och lärare på skolnivå och på initiativ av den kommunala förvaltningen på kommunnivå. Behöriga lärare, likvärdig betygssättning, goda ämneskunskaper samt

utvärdering och utveckling av skolans verksamhet är viktiga kommunala angelägenheter efter införandet av läroplanen Lgr 11 och 2010 års skollag.

Kommunerna arbetar med olika former av systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med skollagens bestämmelser om att det ska bedrivas systematiskt kvalitetsarbete såväl på enhets- som på huvudmannanivå. Det systematiska kvalitetsarbetet ingår också i Skolinspektionens granskningar av skolor och kommuner. Ett systematiskt kvalitetsarbete syftar till att garantera verksamhetens kvalitet och likvärdighet så att fler elever än i dag ska lämna grundskolan med godkända betyg. Viktiga inslag är kontinuerliga uppföljningar och utvärderingar som följs upp med analyser så att resurser och insatser kan riktas mot de områden där de kan ge störst utdelning för att förbättra elevernas kunskapsresultat. Analyserna bör därför ske så nära verksamheten som möjligt och genomföras under ledning av rektor på skolnivå och av förvaltningschef på kommunnivå. Av intervjuerna framgår att det systematiska kvalitetsarbetet i kommunerna i första hand har koncentrerats till skolnivån. 98 procent av de tillfrågade menar att det är viktigt att rektorerna i samråd med lärarna pekar ut prioriterade förbättringsområden.

5.1.2 Införlivande av nationella policybudskap

Införlivning av budskap representerar ett positivt mottagande på mikronivå, men utifrån en tolkning anpassad till egna värderingar och normer. Denna typ av respons leder till en strävan att införliva det nya budskapet med den verksamhet och de normer som redan finns. Implementeringen av läroplanen Lgr 11 kan i sig ses som ett införlivande av nya budskap i form av ett nytt läroplansinnehåll som ska introduceras i en redan existerande verksamhet. Den pågående verksamheten behöver därför anpassas efter de nya kraven och riktlinjerna. Enkätresultatet som visar att 64 procent av kommunens företrädare svarar att i deras kommun så arbetar man ”i ganska hög grad” i enlighet med Lgr 11 fem år efter dess genomförande visar på att nya läroplansreformer inte på något enkelt sätt ersätter tidigare läroplansintentioner (Tabell 8). Resultatet tyder på att de kommunala företrädare som besvarat enkäten anser att skolorna till stor del har tagit emot den nya läroplanen för grundskolan positivt, men anpassat den till sedan tidigare existerande verksamhet och prioriteringar så att den senaste reformen inte fått fullt genomslag utifrån dess intentioner. Det är svårt att säga om resultatet ska tolkas som att Lgr 11 har genomförts men i sitt genomförande till stor del har anpassats till tidigare verksamhet och läroplaner eller om resultatet ska tolkas som att genomförandeprocessen fortfarande pågår. I dag innebär resultatet att cirka en tredjedel av kommunens företrädare

anser att de arbetar fullt ut i enlighet med Lgr 11 medan cirka två tredjedelar menar att de gör det i ganska hög grad, det vill säga att Lgr 11 till stor del införlivats i skolans tidigare verksamhet.

5.1.3 Parallella strukturer

Kommunerna har tagit till sig signalen från nationell nivå att det ingår i deras uppdrag att utvärdera skolans verksamhet och att arbeta med att utveckla verksamhetens kvalitet. Endast 0,5 procent av informanterna angav att deras kommun inte gör någon egen utvärdering av skolverksamheten. Det intressanta är i stället vad som ligger till grund för utvärderingen. 77 procent svarar att deras kommun har egna utarbetade system för utvärdering av skolans verksamhet i form av enkäter, resultatinsamling etc. 67 procent av de tillfrågade svarar att en viktig del i utvärderingen av den egna skolverksamheten utgörs av dialoger med skolledningarna om den egna skolans utveckling. Däremot anger endast 23 procent att dialoger om skolans resultat sker i samband med budget-uppföljningar, vilket stärker intrycket av att kommunerna behandlar resurserna för sig och skolans resultat för sig. Här tycks skollagens starkare skrivningar om elevers rätt till stöd för att nå de kunskapskrav som lägst ska uppnås inte ha slagit igenom som en integrerad del av skolans styrning. Vidare tillmäts Skolinspektionens rapporter lågt inflytande över den kommunala utvärderingen. Endast 24 procent lägger vikt vid dessa rapporter som en viktig faktor i den egna utvärderingen (Tabell 14).

5.1.4 Löskopplande av budskap

Löskopplande av budskap representeras av sådana handlingar som kan betecknas som mer symboliska anpassningar eftersom de inte tillåts beröra själva kärnverksamheten. Som huvudmän uppfattar kommunerna att de har en viktig roll att spela vid implementeringen av utbildningsreformer. Företrädarna för storstads-, förorts- och större städer/kommuner instämmer till över 95 procent att så är fallet. Även övriga typer av kommuner instämmer i hög grad med detta påstående. Totalt uppper 85 procent av de som besvarat enkäten att innehållet i Lgr 11 har spelat stor roll för kommunens arbete med skolfrågor. Samtidigt anger 64 procent av de som besvarat enkäten att de enskilda skolorna har haft det huvudsakliga ansvaret för att implementera läroplanen Lgr 11 (Tabell 4). De kommunala implementeringsaktiviteterna kan ses som en form av symboliska handlingar som blir ett svar på de krav som ställs på huvudmannen från nationell nivå att arbeta med implementeringen av reformen. Som respons på ett policybudskap får den ändå formen av ett löskopplande från själva

kärnverksamheten eftersom kommunerna samtidigt till stor del anser att de enskilda skolorna har haft det huvudsakliga ansvaret för att implementera läroplanen Lgr 11. Det handlar knappast om skillnader mellan olika storlek på kommunen eftersom svaren är ganska samstämmiga mellan de olika kommuntyperna. I stället kan resultatet spåras till att det pågår parallella kommunikativa diskurser från kommun till skolor/lärare och från nationella skolmyndigheter till skolor/lärare, där den senare diskursen har tillmätts större betydelse när det gäller genomförandet av läroplansreformens pedagogiska frågor om undervisningens innehåll och tolkning av kunskapskrav i olika ämnen.

5.1.5 Avvisande av budskap

Staten har varit tydlig med att det är kommunerna som står för resursfördelningen och att denna ska anpassas efter lokala förhållanden så att de nationella kunskapsmålen uppfylls. Genom skollagen har dessutom rätten till resurser förstärkts för de elever som riskerar att inte nå målen. Om vi går tillbaka till den ursprungliga tolkningen av vad skolans mål- och resultatstyrning innebär, som den formulerades i *Ansvarspropositionen* (Prop. 1990/91:18), så angavs där att statsmakterna ska ange målen för skolväsendet i nationella läroplaner medan det ankommer på skolhuvudmännen att organisera verksamheten och anslå resurser så att målen nås. Utifrån en sådan tolkning av mål- och resultatstyrningens rationalitet och bärande idé är det värt att notera att elevernas kunskapsresultat inte styr kommunernas resurstilldelning i särskilt hög grad. På så sätt kan man säga att kommunerna har avvisat mål- och resultatstyrningens budskap att elevernas resultat ska utgöra en avgörande faktor för hur resurser ska fördelas. Det innebär att den kompensatoriska resultatfördelningen är svag (se Skolinspektionen 2014, OECD 2015). Bland de mindre kommunerna anger endast 28 procent av de som besvarat enkäten att deras kommun huvudsakligen använder skolans kunskapsresultat som underlag vid resursfördelning.

I stället är det socioekonomiska faktorer som får ett visst genomslag i kommunernas resursfördelning. För större städer/kommuner anger 90 procent av kommunföreträdarna att deras kommun huvudsakligen utgår från socioekonomiska faktorer vid resursfördelning mellan kommunens skolor (Tabell 7). Det kan finnas fog också för en sådan fördelning, även om inte skälen kan hämtas direkt från mål- och resultatstyrningens policylogik. Skolkommissionen föreslår till exempel ett resursfördelningssystem som grundas på socioekonomiska faktorer snarare än på skolornas kunskapsresultat. Skolkommissionens argumentering om varför man väljer denna väg är inte särskilt

omfattande, men skälen som anges bygger på att forskning visar att resurser har olika betydelse för olika grupper av elever. Yngre elever gynnas särskilt av mindre klasser, liksom elever med svagare socioekonomisk bakgrund och elever med utländsk bakgrund, vilket därför skulle tala för en styrning av resurser utifrån socioekonomiska förhållanden (SOU 2017:35, s. 215).

Landsbygdskommunerna uppvisar inte någon tydlig prioritering vid resursfördelningen till kommunens skolor. 34 procent av respondenterna från landsbygdskommuner instämmer helt eller delvis i att de huvudsakligen använder skolans kunskapsresultat som underlag vid resursfördelning, medan 43 procent av respondenterna från samma kommuntyp anger att de huvudsakligen använder sig av socioekonomiska faktorer vid sin resursfördelning.

5.2 Grad av genomförande av läroplansreformen Lgr 11

Resultaten från utvärderingen visar på en *hög grad* av samstämmighet i samtliga respondentgrupper vad gäller reformens intentioner. Härvidlag förekommer inga större variationer mellan kommuner av olika storlek. Läroplansreformen uppfattas ha en intern konsistens, vilket kan förstås som att intentionerna rymmer väl med rådande bakgrundsidéer som finns bland kommunföreträdare. Det finns inga indikationer i utvärderingen på att de policyaktörer som ingått i undersökningen skulle uppfatta läroplansidéerna som orimliga, potentiellt ineffektiva eller inte alls stämma överens med vad de redan gör. Resultatbildningen indikerar tvärtom en stark koordinativ diskurs som fångat upp dominerande bakgrundsidéer där aktörerna har få och mindre versioner som avviker från ursprungliga intentioner.

En övervägande del av respondenterna uppfattar att det varit centralt att åstadkomma en ökad grad av enhetlighet, samordning och likartat genomförande av reformen i kommunen. Bland de mer påtagliga organisatoriska förändringar som reformen medfört i den lokala skolorganisationen är en återgång till den tidigare stadiindelningen, med låg-, mellan och högstadier som organisatoriskt åtskilda. Vidare har reformen ytterligare betonat arbetet med kommunernas systematiska kvalitetsarbete. Respondenterna hänvisar till flera olika underlag som viktiga när det gäller att bedöma verksamheternas måluppfyllelse och resultat, såväl egna interna som externa (som till exempel nationella prov och Skolinspektionen). Reformen uppfattas i huvudsak förstärka mål- och resultatstyrningen där uppföljning blivit allt mer central. Här framträder också vissa motstridiga resultat i utvärderingen, där respondenterna både framhåller behovet av en ökad insyn och kontroll på resultatutvecklingen

och samtidigt betonar professionella skolledares och lärares ansvar och egna arbete med verksamhetsnära analyser och uppföljningar.

Resultaten från utvärderingen visar på *en relativt låg* och i tid utsträckt reformintensitet på den kommunala policynivån. Efter en första initiering av läroplanen på kommunal nivå gavs i hög grad skolor, skolledare och lärare ansvaret att i dialog mellan kommunernas utvecklingsledare översätta idéerna till egen praktik genom planering, genomförande och utvärdering av läroplansarbetet. Reformintensiteten kan alltså beskrivas som låg med mer tillfälliga och mer sporadiska möten om och hur den nya läroplanen ska översättas till verksamheten, skolan och undervisningen. Implementeringen uppfattas i huvudsak av respondenterna som en teknisk och administrativ fråga snarare än som en fundamental reform om förändrat innehåll. Utvärderingen resultat visar på en relativt låg grad av genomslagskraft på den första lokala nivån. Istället har kommunföreträdare primärt uppfattat sig som genomförare och som förmedlare av centrala direktiv och riktlinjer från den nationella nivån till den andra lokala nivån, det vill säga till skolorna.

5.3 Införlivande av en kommunal nivå i den teoribaserade utvärderingsmodellen

Inom den nordiska och svenska traditionen av teoribaserade utvärderingar av utbildningsreformer har företrädesvis tre analysnivåer varit i fokus: i) samhällsarenan som undersöker den avsedda läroplanen, ii) läroplansarenan som undersöker hur den genomförda läroplanen tar form som faktiska läroplaner samt som råd och regleringar från skolans myndigheter och iii) klassrumsarenan som undersöker den mottagna läroplanen ur ett lärar- och/eller ett elevperspektiv. Denna grundmodell som utarbetades under 1970- och 1980-talen är baserad på statlig styrning av skolsystemet. En motsvarande teori- och metodutveckling har inte skett med hänsyn till den förändrade styrningen efter decentraliseringen under 1990-talet, då kommuner och privata huvudmän fick ett tydligare ansvar för skolans verksamhet. Det finns således anledning att tydligt adressera den lokala nivån i den teoribaserade utvärderingen och i läroplans-teorins begreppsapparat och inkludera *både* kommun/enskild huvudman- och klassrumsarenan. Samhällsförändringar gör tydligt att det behövs flernivåanalyser för att undersöka hur samspelet mellan olika aktörer och arenor sker med avseende på utbildningsreformers implementering och utfall. Vi har använt begrepp från den diskursiva institutionalismen för att påvisa hur koordinativa diskurser verkar vertikalt mellan olika nivåer på olika sätt med olika typer av regleringar, normativa förväntningar och diskursiva påtryckningar. I

rapporten har särskilt den kommunala nivån stått i fokus, men resultaten visar på hur den kommunikativa styrningen mellan de transnationella och nationella nivåerna såväl som mellan nationella och lokala nivåer genom dominerande policybudskap tar form både som ett dynamiskt samspel och som undanmanövrar och motstånd.

5.4 Sammanfattande diskussion om kommunernas roll som självständiga aktörer i utbildningsreformer

En förståelse av skolans system som ett löst kopplat system (Orton & Weick 1990) innebär att identifiera vilka element i reformen som har en tät koppling mellan nationell och lokal nivå och vilka delar som snarare representerar en frikoppling mellan de olika nivåerna. Föreliggande undersökning av läroplansreformen Lgr 11 har inte visat på att några delar av reformen har frikopplats från reformarbetet på kommunal nivå. Däremot har utvärderingen visat att vissa delar av reformen, som betoning på likvärdighet i betyg och bedömning i relation till läroplanens kunskapskrav, utgör ett tydligt exempel på en tät koppling mellan organisationens olika arenor. Andra delar av reformen som har en tät koppling mellan de olika arenorna är rektors roll som pedagogisk ledare för den egna skolenheten. Det som skollagen lyfter fram genom sina förarbeten är att det för varje nivå bör finnas en befattning med ett tydligt identifierat ledningsansvar. I skollagen identifieras rektor ha ett sådant ledningsansvar, men det är fortfarande huvudmannen som har det övergripande ansvaret för planering, resursfördelning och personalförsörjning vad gäller den egna skolverksamheten. Resultatet av intervjuundersökningarna tyder på att kommunerna har uppfattat rektors pedagogiska ledningsuppdrag som en signal om att kommunens eget ansvar över den pedagogiska verksamheten har minskat, vilket i så fall är en konsekvens som bör undersökas och diskuteras ytterligare.

Andra delar av reformen har fått en lösare koppling mellan nationell och kommunal nivå. Hit hör kommunerna som bärare och experter av reformens innehåll. Resultaten av undersökningen tyder på att den nationella nivån har intagit en helt dominerande expertroll som reformens uttolkare. Kommunens roll blir snarare medierande, som förmedlare av den nationella nivåns budskap och som möjliggörare av reformens genomförande. Kommunernas genomförande av kvalitetssäkring och resursfördelning utgör andra exempel på en relativt lös koppling till den nationella nivån. Här har den nationella expertrollen inte slagit igenom på samma sätt som när det gäller arbetet med likvärdig bedömning.

Sammantaget visar resultatet på relationerna mellan kommunal och nationell nivå vad gäller reformarbetet med läroplanen Lgr 11, i kombination med skollagen från 2010, på en övervägande tät koppling i reformarbetet. Några ”frikopplade” delar av reformen framkom inte i undersökningen på kommunal nivå. I stället handlar undersökningen om den kommunala nivån som aktör i reformarbetet om gradskillnader i termer av tätare och lösare koppling i olika delar av reformintentionerna mellan den nationella och kommunala nivån. Statens ”hårda styrning” genom lagreglering och läroplansförordning i kombination med statens ”mjuka styrning” genom myndigheters riktlinjer, allmänna råd, kommentarer och skolinspektioner har sammantaget lett till en stark statlig styrning av skolan. Denna styrning är till stora delar diskursiv, det vill säga att staten styr genom att styra innehållet i såväl kommunikativa som koordinerande diskurser om skolans reforminnehåll. Uttryckt på annat sätt är de statliga myndigheterna mycket aktiva på den kommunikativa arenan och har getts tolkningsföreträde om reformens innehåll och möjligen också om dess organisering.

Resultatet pekar på tydliga kommunikativa övertalande diskurser liksom på koordinerande diskurser för att komma fram till en gemensam förståelse av uttolkningen av de olika reformdelarnas innehåll. Vad som till stor del saknas är den kommunikativa ”deliberativa” diskursen som representerar en flerstämmig öppen dialog, där också kritiska och alternativa perspektiv ges utrymme. En möjlig tolkning är att skollag och läroplan medger ett större utrymme för kommuner att delta som självständiga aktörer i utbildningsreformer än vad som synes vara fallet idag. En tydligare kommunikativ deliberativ diskurs på kommunal nivå skulle kunna medverka till en sådan utveckling. Det skulle kunna ses som en utmaning mot den statliga styrningens tolkningsföreträde, men det är samtidigt ett utrymme som ligger i linje med den principiella ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

Referenser

- Bernstein, B. (2000), *Pedagogy, Symbolic Control & Identity: Theory, Research, Critique*, Rowman & Littlefield, Lanham.
- Björvang, C. & Galic', K. (2015), *Kommunernas styrning av skolan – skolplaner under 20 år, Rapport 2015:8*, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Campbell, J. L. (2004), *Institutional Change and Globalization*, Princeton University Press, New Jersey.
- Coburn, C.E. (2004), "Beyond decoupling: Rethinking the relationship between the institutional environment and the classroom", *Sociology of Education*, årg. 77, s. 211–244.
- Creswell, J. W. (2003), *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*, 2nd ed., CA: Sage, Thousand Oaks.
- Creswell, J. W. (2005), *Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative approaches to research*, 2nd ed., NJ: Merrill/Pearson Education, Upper Saddle River.
- Creswell, J. W., L. F. Goodchild, & P. P. Turner (1996), "Integrated qualitative and quantitative research: Epistemology, history, and designs", i *Higher education: Handbook of theory and research*, J. C. Smart (red.), s. 90-136, Agathon Press, New York.
- Dahllöf, U. (1967), *Skoldifferentiering och undervisningsförlopp*, Almqvist & Wiksell, Stockholm.
- Englund, T. (2005), *Läroplanens och skolkunskapens politiska dimension*, Daidalos, Göteborg.
- Franke-Wikberg, S. (1989), "Utvärderingen av den svenska skolan – vadan och varthän?", i *Skolan och utvärderingen: Fem professorer tar ordet*, S. Franke-Wikberg (red.), s. 33–51, HLS, Stockholm.
- Franke-Wikberg, S. (1992), "Teoriinriktad utvärdering – ett fruktbart alternativ för en pedagogisk utvärderare?" i *Forskning om utbildning: en antologi*, S. Selander (red.), s. 194–205, B. Östlings bokförlag Symposion, Stockholm.
- Franke-Wikberg, S. & Lundgren, U. P. (1980), *Att värdera utbildning: en introduktion till pedagogisk utvärdering*, Wahlström & Widstrand, Stockholm.

- Green, J. C., & Caracelli, V. J. (1997), "Defining and describing the Paradigm Issue in Mixed-Methods evaluations", i. *Advances in mixed-method evaluation: The challenges and benefits of integrating diverse paradigms-New directions for evaluation*, Green, J. C., & V. J. Caracelli, (red.), s. 5–19, American Evaluation Association, Jossey-Bass, San Francisco.
- Holmlund, H.; Häggblom, J., Lindahl, E.; Martinson, S.; Sjögren, A.; Vikman, U. & Öckert, B. (2014), *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola, Rapport 2014:25*, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Jarl, M. (2012), *Skolan och det kommunala huvudmannaskapet*, Gleerups, Malmö.
- Johansson, O. & Nihlfors, E. (2014), "The Swedish superintendent in the policy stream", *Leadership and Policy in Schools*, årg. 13, nr. 4, s. 362–382.
- Karabel, J. & Halsey, A. H. (1977), "Educational research: A review and an interpretation", i *Power and ideology in education*, J. Karabel & A. H. Halsey (red.), s. 1–85, Oxford University Press, New York.
- Lgr 11, *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011*.
- Lilliedahl, J.; Sundberg D. & Wahlström, N. (2016), "En teoribaserad utvärdering som svar på det tidiga 2000-talets frågor om utbildningsreformer", *Pedagogisk forskning i Sverige*, årg. 21, nr.1–2, s. 9–29.
- Lpo 94, *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet*.
- Lundgren, U. P. (1978), "Using evaluation to monitor educational change", *New Directions for Program Evaluation*, årg. 3, s. 75–86.
- Lundgren, U. P. (1989), *Att organisera omvärlden*, Utbildningsförlaget, Stockholm.
- Lundgren, U. P. (1999), "Ramfaktorteori och praktisk utbildningsplanering", *Pedagogisk Forskning i Sverige*, årg. 4, nr. 1, s. 31–41.
- Moghaddam, F. M., B. R. Walker & R. Harre (2003), "Cultural distance, levels of abstraction, and the advantages of mixed methods", i *Handbook on mixed methods in the behavioral and social sciences*, A. Tashakkori & C. Teddlie (red.), s. 51–89., Sage, CA Thousand Oaks.

- OECD (2015), *Improving schools in Sweden: An OECD perspective*, OECD, Secretary-General, Paris.
- Orton, J. & Weick, K.E. (1990), "Loosely coupled systems: A reconceptualization", *The Academy of Management Review*, årg. 15, nr 2, s. 203–223.
- Regeringens proposition (1990/91:18), Om ansvaret för skolan.
- Regeringens proposition (2008/09:87), Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan.
- Regeringens proposition (2008/09:66), En ny betygsskala.
- Regeringens proposition (2009/10:165), Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet. Del 1.
- Regeringens proposition (2009/10: 219), Betyg från årskurs 6 i grundskolan.
- Regeringens proposition (Prop. 2016/17:143), En stadiindelad timplan i grundskolan och närliggande frågor.
- Schmidt, V. A. (2012), "Discursive institutionalism: Scope, dynamics, and philosophical underpinnings", i F. Fischer & H. Gottweis (red.), *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*, s. 85–113, Duke University Press, Durham.
- Schwandt, T. A. (2003), "Linking evaluation and education: Enlightenment and engagement", i P. Haug & T. A. Schwandt (red.), *Evaluating educational reforms: Scandinavian perspectives*, s. 169–188, Information Age Publishing Inc, Greenwich.
- SFS 2010:800, Skollag.
- SKL (2009), *Analys. Öppna jämförelser. Konsten att nå resultat – erfarenheter från framgångsrika skolkommuner, Sveriges kommuner och landsting*, Stockholm.
- Skolinspektionen (2014), *Kommunernas resursfördelning och segregationens negativa effekter i skolväsendet*, Rapport 2014:01, Skolinspektionen, Stockholm.
- Skolinspektionen (2015), *Huvudmannens styrning av grundskolan*, Rapport 2015:01, Skolinspektionen, Stockholm.

- Skolverket (2011), Planering och genomförande av undervisningen – för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2016), PISA 2015. 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik. Rapport 450, Skolverket, Stockholm.
- SOU 1973:48, Skolans regionala ledning, betänkande av länskolnämndutredningen.
- SOU 2007:28, Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem.
- SOU 2014:5, Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan, betänkande av utredningen om skolans kommunalisering.
- SOU 2016:59, På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik, betänkande av utredningen om en läsa-skriva-räkna-garanti.
- SOU 2017:35, Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet, slutbetänkande av 2015 års skolkommision.
- Wahlström, N. (2002). Om det förändrade ansvaret för skolan. Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser, doktorsavhandling, Pedagogiska institutionen, Örebro universitet.
- Wahlström, N. & Sundberg, D. (2015), Theory-based Evaluation of the Curriculum Lgr 11, Working paper 2015:11, IFAU, Uppsala.
- Wahlström, N. & Sundberg, D. (kommande), Transnational curriculum standards and classroom practices: The new meaning of teaching, Routledge, London.

Bilaga 1 Enkät



Tio minuter till tolv frågor om utvärdering av läroplanen Lgr 11!

Vi genomför nu en forskningsbaserad utvärdering som omfattar landets samtliga 290 kommuner med fokus på kommunernas roll i implementeringen av läroplanen för grundskolan, Lgr11. Utvärderingen finansieras av Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och genomförs av forskare på Linnéuniversitetet.

Projektet, som har rubriken "Kommuner – självständiga aktörer i utbildningsreformer?" syftar till att undersöka hur den senaste läroplansreformen implementerats och genomförts i landets samtliga kommuner. Vidare är vi intresserade av att veta mera om vilka delar av läroplansreformen som Din kommun har tyckt vara viktiga att betona.

Undersökningens genomförande

Enkätundersökningen vänder sig till följande funktioner i varje kommun: ansvariga förvaltningsschefer för grundskolan, ordförande i den politiska nämnden med ansvar för grundskolan samt pedagogiskt utvecklingsansvariga, om kommunen har inrättat en sådan befattning. Enkäten är en fortsättning på en tidigare genomförd undersökning om Lgr 11 som vände sig till lärare år 6 respektive år 9.

Baserat på enkätens resultat genomförs därefter strukturerade intervjuer med ett urval av informanter i 25 av kommunerna. De 25 kommunerna representerar olika typer av kommuner vad gäller storlek, kommuntyp och geografisk spridning.

Tack för ditt deltagande!

Vid frågor, kontakta gärna oss:

Nirni Wahlström, professor i pedagogik, Linnéuniversitet, tel: 0722/05 96 98. e-mail: nirni.wahlstrom@lnu.se

Daniel Sundberg, professor i pedagogik, Linnéuniversitetet. Tel: 0470/70 89 57. e-mail: daniel.sundberg@lnu.se



Så här fyller du i pappersenkäten

Nedan ser du hur du markerar ett svarsalternativ, och hur du avmarkerar ett redan gjort val.

- Korrekt markerat svarsalternativ
- Inkorrekt markerat svarsalternativ, krysset ska vara mitt i rutan
- Inkorrekt markerat svarsalternativ, krysset är alltför kraftigt
- Ångrat val, svarsalternativet räknas inte som markerat



1a Vilken funktion/befattning stämmer bäst överens med din?

- Jag är ordförande i nämnd som ansvarar för utbildning inom grundskolan
- Jag är chef för förvaltning som ansvarar för utbildning inom grundskolan
- Jag är utvecklingsledare/pedagogisk ledare på kommunnivå för verksamhet omfattande grundskolan
- Jag innehar en annan befattning, nämligen:

Kommentar

1b Min funktion/befattning har jag haft sedan (exempelvis 2009)

2 Den kommun jag företräder tillhör följande kategori nedan (markera ett alternativ)

- Storstad (folkmängd som överstiger 200 000 invånare)
- Förortskommun till storstad (mer än 50 procent pendlar till arbete i storstad)
- Större stad/kommun (mellan 50 000-200 000 invånare)
- Mindre stad/kommun (mellan 20 000-50 000 invånare)
- Landsortskommun (10 000-20 000 invånare)
- Landsortskommun (mindre än 10 000 invånare)



3 Ta ställning till följande påståenden relaterade till Lgr 11 i din kommun

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej
a. Kommunen har tagit initiativ till informationsmöten med inbjudna föreläsare och aktiviteter för att informera personalen om Lgr 11	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. De enskilda skolorna har haft det huvudsakliga ansvaret för att implementera läroplanen Lgr 11	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Vi har utgått från att lärarna själva sätter sig in i vad läroplanen Lgr 11 innebär	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Vi har samarbetat med andra kommuner i implementeringsfasen av Lgr 11	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Kommunen spelar stor roll vid implementering av utbildningsreformer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Det är viktigt att kommunens skolor undervisar efter samma innehåll i ämnen och årskurser för att t.ex. underlätta för elever som flyttar mellan skolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. Det är viktigt att kommunens skolor tolkar kunskapskraven i Lgr 11 på samma sätt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h. I kommunens implementeringsarbete av Lgr 11 har vi uppmärksammat läroplanens första del om övergripande mål lika mycket som läroplanens andra del med kursplaner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i. Innehållet i läroplanen Lgr 11 har spelat stor roll för kommunens arbete med skolfrågor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j. Läroplanen Lgr 11 har haft stor betydelse för hur min kommun fördelar sina resurser till skolan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



4 I vilken fas anser du att ni befinner er vad gäller implementeringen av Lgr 11?

- Vi arbetar fullt ut i enlighet med Lgr 11
 Vi arbetar i ganska hög grad i enlighet med Lgr 11
 Vi arbetar i granska låg grad i enlighet med Lgr 11
 Vi arbetar inte alls i enlighet med Lgr 11

5 Vilka av dessa påståenden om Lgr 11 stämmer i din kommun?

	Ja	Nej	Ej relevant
a. Ämneskunskapen har lyfts fram	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Bedömning och betygssättning har kommit i fokus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Betygssättningen har blivit mer likvärdig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Användningen av digitala medier har ökat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Elever i behov av särskilt stöd har fått ökade rättigheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Lärares behörighet poängteras mera	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6 Var i skolans organisation tycker din kommun att åk 6 lämpligen bör placeras nu när betyg sätts från åk 6 i enlighet med Lgr 11?

- Min kommun föredrar att betrakta åk 6 som det första året på högstadiet
 Min kommun föredrar att betrakta åk 6 som det avslutande året på mellanstadiet
 Min kommun vet inte hur åk 6 ska placeras i skolorganisationen efter Lgr 11
 Inga förändringar jämfört med före 2011
 Vet ej

7a Ta ställning till följande påståenden. Läroplansreformen Lgr 11 har tydligast påverkat resursfördelningen i min kommun genom att...

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej
a. kommunen efter Lgr 11 huvudsakligen använder skolans kunskapsresultat som underlag vid resursfördelning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. kommunen efter Lgr 11 huvudsakligen använder socioekonomiska faktorer som underlag vid resursfördelning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



7b Jag anser inte att kommunen har gjort några förändringar i sin resursfördelning som kan relateras till läroplansreformen Lgr 11

- Ja
 Nej

8 Jag uppfattar att kunskapskraven för grundskolans elever (Lgr 11) generellt sett är...

- för höga
 rimliga
 för låga
 Vet ej

9 I vilken grad anser du att följande undervisningsformer står i överensstämmelse med de prioriteringar som görs i Lgr 11 angående undervisningens utformning? Rangordna alternativen i en skala från 1 till 6 där värdet 1 utgör det högsta graden av överensstämmelse.

	1	2	3	4	5	6	Vet ej
a. Enskilt arbete för eleverna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Gemensamma klassrumsdiskussioner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Arbete i par eller grupp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Ämnesövergripande arbete med tema eller projekt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Olika former av självständigt utförda inlämningsuppgifter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Genomgång i helklass	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



10 I vilken grad påverkar följande faktorer sättet att arbeta med bedömning av elevernas kunskapsutveckling och betygssättning?

	Påverkar i mycket hög grad	Påverkar i hög grad	Påverkar i låg grad	Påverkar i mycket låg grad	Vet ej
a. Skolverkets kommentarmaterial för betyg och bedömning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Den erfarenhet av bedömning som läraren utvecklat i sin yrkesroll	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Lärarens diskussioner med kollegor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Kommunens kompetensutvecklingsinsatser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Matriser och riktlinjer för bedömning som utarbetas inom skolan/kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11 Ta ställning till följande påståenden om lärarna och deras läroplansarbete

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej
a. Det är viktigt att lärare i min kommun arbetar med att tydliggöra kunskapskraven i Lgr 11 för eleverna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Det är viktigt att lärare ges stor frihet i att välja innehåll och arbetssätt för undervisningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Det är viktigt att lärare ges stor frihet när det gäller att bedöma elevers kunskapsnivå och sätta betyg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Det är viktigt att rektorer i samråd med lärarna pekar ut prioriterade områden för skolförbättring	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Det är viktigt att den kommunala förvaltningen pekar ut prioriterade områden för skolförbättring	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



12 Vilka faktorer lägger din kommun mest vikt vid i utvärderingen av de egna skolornas resultat?

Markera högst tre alternativ

- a. Skolverkets beräkning av förväntat respektive uppnått betygsresultat
- b. Samtal med rektorer och/eller föräldrar under verksamhetsåret
- c. Inplanerade dialoger med skolledningen om verksamhetens utveckling
- d. Dialog med skolledningen i samband med budgetuppföljning
- e. Årlig resultatuppföljning utifrån resultat på nationella prov
- f. Kommunens eget utarbetade system för utvärdering av skolverksamheten (enkäter, resultatinsamling etc.)
- g. Skolinspektionens rapporter
- h. kommunen gör ingen egen utvärdering av skolverksamheten

Dina egna kommentarer med anledning av kommunens arbete med grundskolans kvalitet och utveckling:

Tack för ditt deltagande! Vid frågor, kontakta gärna oss: Ninni Wahlström, professor i pedagogik, Linnéuniversitet, tel: 0722/ 05 96 98, e-mail: ninni.wahlstrom@lnu.se Daniel Sundberg, professor i pedagogik, Linnéuniversitetet, Tel: 0470/70 89 57, e-mail: daniel.sundberg@lnu.se