



GÖTEBORGS UNIVERSITET  
INSTITUTIONEN FÖR PEDAGOGIK OCH DIDAKTIK

# Kvalitetsredovisning som policytext

och dess betydelse för elever i behov av särskilt stöd

Eva Nilsson-Linder

---

Program och/eller kurs:	15 hp PDGX 62
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	Vt/2009
Handledare:	Ulf Christianson
examinator:	Girma Berhanu
Rapport nr:	

## Abstract

Uppsats/Examensarbete: 15 hp  
Program och/eller kurs: PDGX 62  
Nivå: Grundnivå  
Termin/år: Vt/2009  
Handledare: Ulf Christianson  
Examinator: Girma Bernhau  
Rapport nr:  
Nyckelord: kvalitetsredovisningar, fristående skolor, mål- och resultatstyrning, likvärdighet, elever i behov av särskilt stöd, elever som ej når målen

---

**Syfte:** Syftet med studien är att analysera och tolka kvalitetsredovisningar som policytext i kommuner, samt fristående skolor och relatera till detta till "elever i behov av särskilt stöd", samt att genom litteraturstudier och genom att ta del av tidigare forskning, få möjlighet till reflektion, förståelse och insikt om policies betydelse för den sociala praktiken.

**Teori:** Perspektiv är teoretiska abstraktioner vars funktion är att underlätta förståelsen av ett forskningsområde. Diskurser anger bland annat de ramar för vad som är möjligt och inte möjligt att formulera inom ett visst område. I diskursbegreppet ryms även den sociala praktiken, den diskursiva praktiken och policy som text. För att kunna byta perspektiv under min studie har begrepp som distans och närhet varit betydelsefulla.

**Metod:** En induktiv ansats med utgångspunkt i en växling mellan förståelse av helhet och delar i vårt skolsystem. Efter textanalys av tre kommuners kvalitetsredovisningar samt intervju med några fristående skolors huvudman analyserades materialet i relation till statlig policy samt en analys av diskursen "elever i behov av särskilt stöd".

**Resultat:** Begreppet "elever i behov av särskilt stöd" har ersatts av diskursen, de som inte når (betygs) målen i de kvalitetsredovisningar jag har analyserat. Fokus i kvalitetsredovisningarna finns på de elever som inte når målen.

Det finns en tydlig skillnad i sättet att framställa utvärdering/kvalitetsredovisning beroende på politisk majoritet i kommunen. Kvalitetsredovisningarna är en nulägesbeskrivning. Planeringsdelen för hur skolan ska utvecklas har begränsat utrymme i kvalitetsredovisningarna.

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning .....</b>	<b>3</b>
1.1 Syfte .....	3
1.2 Disposition .....	3
<b>2. Det kommunala ansvaret för skolan.....</b>	<b>4</b>
2.1 Likvärdighet och jämlikhet .....	4
2.2 Mål- och resultatstyrning .....	5
2.3 Arbetet med en ny skollag.....	5
<b>3. Kvalitetsredovisningar .....</b>	<b>7</b>
3.1 Begreppet kvalitet .....	7
3.2 Skolverkets definition av kvalitetsarbete: .....	7
3.3 Kommuners och de fristående skolors kvalitetsredovisning.....	8
3.4 Skolverkets allmänna råd om kvalitetsredovisningar.....	8
3.5 Kvalitetsredovisningarnas funktion.....	9
<b>4. Elever i behov av särskilt stöd.....</b>	<b>10</b>
4.1 Perspektivbyten .....	11
4.2 Spänningar mellan policy i de nationella styrdokumenterna och den sociala praktiken....	12
4.3 Den specialpedagogiska forskningen .....	13
<b>5. Fristående skolor .....</b>	<b>14</b>
5.1 Historik.....	14
5.2 Nuläge .....	15
<b>6. Metodologi.....</b>	<b>16</b>
<b>7. Metod.....</b>	<b>17</b>
7.1 Diskursanalys som teori och metod. ....	17
7.2 Social konstruktivism.....	18
7.3 Text, diskursiv, social praktik .....	19
7.3.1 Policy som text.....	19
7.3.2 Policy som diskursiv praktik .....	19
7.3.3 Policy som social praktik .....	19
7.4 Andra utgångspunkter .....	20
7.5 Den kvalitativa metoden.....	20
7.5.1 Textanalys.....	21
7.5.2 Intervjun .....	21
7.6 Val av analysenhet .....	21
7.6.1 Analysenheter från formuleringsarenan .....	21
7.6.2 Data från realiseringsarenan.....	22
7.7 Analys och tolkning .....	22

7.8 Validitet.....	23
7.9 Etiska principer .....	23
<b>8. Resultat.....</b>	<b>23</b>
<b>9. Diskussion .....</b>	<b>24</b>
9.1 Mål- och resultatstyrning .....	25
9.2 Politisk styrning.....	25
9.3 Konsekvenser för elever.....	26
9.4 Förslag till vidare forskning .....	26
<b>Referenslista.....</b>	<b>27</b>

# 1. Inledning

Då kvalitetsredovisningarna infördes i den svenska skolan skulle denna enligt direktiven i skolformsförordningen, SFS 1997:702, anges ett sätt för kommuner och skolor att utvärdera, följa upp och planera sin verksamhet. Det som lyfts fram i en kvalitetsredovisning skulle med andra ord vara en indikator på vad skolan eller kommunen menar med god utbildning.

Kvalitetsredovisningarna ska göras på två nivåer i skolsystemet efter den statliga nivåns policy, en för varje skola och en för varje kommun. Även de fristående skolorna och deras huvudman ska göra kvalitetsredovisningar.

Dokumenterna ska vara kopplade till den nationella nivåns mål. Från min egen praktik, cirka 30 år i olika skolformer med olika funktioner och roller, fann jag det av stort intresse att med vilka frågeställningar och fokus ”elever i behov av särskilt stöd” behandlas i sådana dokument. Detta är mitt övergripande syfte. Men för att komma dit har jag fått studera och reflektera vad kvalitetsredovisningar är, vilket slags dokument de representerar i vårt skolsystem, bestående av kommunala och fristående skolor och vad ”elever i behov av särskilt stöd” är som skolpolitiskt begrepp. Jag har även fördjupat min bild av hur detta kan studeras vetenskapligt.

Frågeställningar om vår skola har väckts under många intressanta samtal med en kommunchef, en vd för några fristående skolor och två skolchefer. Samtalen har lett till reflektion över hur skolgången för elever i behov av särskilt stöd kan komma att formas i framtiden.

Ursprungstanken är att förstå kvalitetsredovisningarnas olika funktioner som policydokument. Fokus är den sociala praktiken för elever i behov av särskilt stöd i vårt skolsystem. Efter läsning av några kvalitetsredovisningar på skolnivå i några kommunala och några fristående skolor, fann jag att perspektivet elever i behov av särskilt stöd inte var tydliggjort och definierat i kvalitetsredovisningarna på skolnivå. Min empiri är hämtad från den kommunala nivån och från styrelsenivån för fristående skolor.

## 1.1 Syfte

Syfte: Syftet med studien är att analysera och tolka kvalitetsredovisningar som policytext i kommuner, samt i fristående skolor och relatera till detta till ”elever i behov av särskilt stöd”, samt att genom litteraturstudier och genom att ta del av tidigare forskning, få möjlighet till reflektion, förståelse och insikt om policies betydelse för den sociala praktiken.

## 1.2 Disposition

Studien disponeras enligt följande:

En genomgång av den lärdom jag genom litteraturstudier fått om olika fenomen och företeelser i vårt skolsystem, på olika policynivåer, samt en empirisk studie. Därefter presenteras resultatet av studien. Uppsatsen avslutas med en diskussion om resultatet. Jag tar mig även friheten att ge förslag på fortsatt forskning.

## 2. Det kommunala ansvaret för skolan

1991 fick kommunerna helhetsansvaret för skolans verksamhet. Riksdag och regering gav kommunerna ett tydligt uppdrag att styra, följa upp, utvärdera och utveckla verksamheten. Kommunerna fick nu den formella möjligheten att organisera skolverksamheten på valfritt sätt – under förutsättning att de statliga beslutade målen uppnåddes. Kommuner gavs uppgiften att själva planera, följa upp och utvärdera ”sina skolor”. Skolinspektionen är tillsynsmyndighet för kommunala och fristående skolor.

Kvalitetsredovisningarna är ett av statens kontrollinstrument. En av de aspekter som var viktig att kontrollera var att inte olikheterna skulle bli för stora mellan kommuner. Likvärdigheten på individnivå, det vill säga för eleven, skulle garanteras oberoende av bostadsort. Åtgärdsprogram är det verktyg som skulle säkra kvaliteten och delaktighet på individnivå för elever i behov av särskilt stöd.

Staten fattar besluten men genomförandet sker på helt andra arenor som är avskilda från varandra. Genomförandet sker på olika arenor och i skilda diskurser. Implementeringsproblematiken spelar en stor roll för hur den sociala praktiken kommer att formas (Gustavsson, 2003). Persson (2008) påtalar att de rationaliteter som ligger till grund för ett visst handlande i en institution har sin grund i de maktförhållanden som råder inom institutionen.

Lindesjö och Lundgren (2006) beskriver målreträtter. Det betyder att en organisation ersätter ouppnåeliga mål med uppnåeliga. Mål som gäller individers eller gruppers beteenden ersätts med mål som gäller organisationens egna beteenden, rutiner och procedurer. Som en följd av detta kommer även utvärderingsformerna att behöva förändras.

De beskriver en övergång från effektutvärdering till processutvärdering. Så kan måluppfyllelsen värderas från organisationens egna ansträngningar; den mängd tid, pengar, personal eller omsorg som ägnas eleverna. Det övergripande målet att analysera effekterna i samhället, på grupp och organisationsnivå kommer bort.

Alexandersson (1999) beskriver detta fenomen som ett inbyggt spänningsfält mellan de som formulerar och dem som utför, mellan formuleringsarenan och realiseringsarenan.

Lindesjö och Lundgren (2006) argumenterar för att förändringen av den politiska styrningen av skolan innebar att kommunerna fick ta ansvar för tillsyn, uppföljning och utvärdering av det egna skolväsendet. I många kommuner har inte detta skett och de tolkar att detta orsakas av brister i kompetens men även en förväntan på att den statliga skoladministrationen ska ta över. Att utvärdera det egna skolsystemet kan också uppfattas som försvårande för den lokala styrningen. Det är svårt för nationella politiker att visa handlingskraft i ett decentraliserat skolsystem. Här finns även risk för policyträngsel mellan olika arenor.

### 2.1 Likvärdighet och jämlikhet

Likvärdighet är ett begrepp som ofta förekommer i diskussioner om skolan. Innebörden är inte tydlig och beroende av ideologisk inställning kan begreppet tolkas på olika sätt. Vad gäller likvärdig utbildning står i skollagen att:

[Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet ../ Alla barn och ungdomar skall, oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom] (1 kap. § 2 skollagen)

Enligt skollagen är skolhuvudmannen skyldig att utforma utbildningen så att ingen hindras av att få del av den, och det kan innebära att vissa elever måste stödjas särskilt.

Lindesjö och Lundgren (2006) diskuterar begreppet likvärdighet.

De fokuserar på att, i och med decentraliseringen ökar skillnaderna mellan kommuner och skolor vilket aktualiserar jämlikhetsfrågan på nytt.

Begreppet jämlikhet har varit förpassat ur vårt språkbruk till förmån för begreppet likvärdighet. Att genom utbildning skapa jämlikhet var historiskt ett sätt att skapa enhetlighet. Det handlade om att komma bort från ett skolsystem som var uppbyggt av olika skolformer. Enhetligheten i den yttre organisationen måste i sin tur ta hänsyn till olikheter. Genom den individualisering som LPO 94 ger uttryck för i undervisningen, uppfattades det som en möjlighet att skapa en jämlik utbildning inom ett enhetligt skolsystem. Detta krävde att lärare fick och kunde utveckla metoder och innehåll för att möta olika elevers intressen och behov inom klassens ram. Metodutvecklingen kom inte till stånd utan resultatet av läroplanen blev att differentiera inom skolans ram.(Emanuelsson, 2001)

## 2.2 Mål- och resultatstyrning

Begreppet målstyrning är inte heller entydigt och definieras av forskare på olika sätt.

Hur mål, innehåll och medel uppfattas måste förstås ur historiska formationer av skolan som institution.

Inte enbart i skolan, utan även inom områden som affärsverksamhet och kulturverksamhet uttrycker man sig på nya sätt. Alla vill främja utveckling, skapa beredskap för lärande och ingripa tidigt för barn i farozonen. Man talar även om en praktik som gynnar utveckling och ger önskvärda resultat, man talar om modeller och program, om planer som är kostnadseffektiva, om regler och normer och många talar om begreppet kvalitet.

Mål- och resultatstyrning bygger på ett instrumentellt rationalitetsbegrepp som syftar till att fastställa exakta mål som kan ligga till grund för utvärdering av vissa beteenden. Den bygger på en traditionell ekonomisk uppfattning om att man ska kunna sätta upp tydliga mätbara mål, samla in relevant information och kunna rangordna olika alternativ och fatta logiska beslut. Målstyrning bygger på att staten, och kommunerna förlitar sig på kvantitativa indikatorer kan används som kostnadsreducerande beslutsmekanismer (Eriksen, E 1998).

En av grunderna för vårt nuvarande utbildningssystem tilltro har varit dess koppling till samhälls- och arbetsliv; dess nytta. Lindesjö och Lundgren (2006) argumenterar även för att en förutsättning för utbildningssystemets expansion har varit en ekonomisk tillväxt. I tider av ekonomisk kris blir de kvantitativa indikatorerna kostnadsreducerande beslutsmekanismer.

Utifrån en traditionell ekonomisk uppfattning att beslut ska fattas med utgångspunkt i mätbara kvantitativa mål samt från den nya policy som regeringsskiftet inneburit kan kvalitetsredovisningar som fenomen förstås.

## 2.3 Arbetet med en ny skollag

Arbetet med en ny skollag startade 2002. Förslaget finns i ett betänkande (SOU2002: 121). Skollag för likvärdighet och kvalitet.

I förarbeten till ny skollag från 1995/96 talas om vikten av att ge de fristående skolorna bidrag på samma grunder som de kommunala skolorna, med hänsyn tagen till elevernas varierande behov. Skolans åtagande förklaras med att de fristående skolorna utifrån sina kostnader, ska få ersättning för den utbildning de erbjuder och vad som hör till utbildningen. Detta har givit

upphov till tvister och vi kan läsa om hur skolverket, som tidigare var tillsynsmyndighet har hanterat frågan i Skolverkets beslut 2005-04-07, Dnr 52-2003: 2 247, Anmälan angående mottagande av grundskolelev vid fristående skola.

Hänsyn ska också tas till elevens behov:

../ stödet, skall vara omedelbart kopplat till en enskild elev och ha samband med dennes särskilda behov och förutsättningar för att kunna fullgöra sin skolgång. Det krävs då att elevens behov klarläggs och bedöms inom ramen för den utredning och det åtgärdsprogram som sker på rektors initiativ enligt 5 kap. 1 § i grundskoleförordningen eller 8 kap. 1 § i gymnasieförordningen.

Det är kommunens ansvar att se till att elever med särskilda behov får dessa tillgodosedda. Utredningens förslag innebär att det ska finnas en särskild föreskrift om att hänsyn tas till elever med särskilda behov.

Efter regeringsskiftet 2006 fortsatte arbetet. Skollagskommitténs förslag innebär ett gemensamt skolväsende för alla offentligt finansierade skolor, således även för de fristående skolorna. Den gemensamma regleringen gäller bland annat kvalitetsredovisningarna och finansieringen av skolorna. 2007 beslutade, den då nyligen tillträdde alliansen att utse en utredare för att se över hur lagstiftningen kan ändras så att offentliga och fristående skolor ska kunna bedriva verksamhet på lika (ekonomiska) villkor. I uppdraget ingick att föreslå en författningsreglering av kommunernas bidrag till fristående skolor. Författningarna skulle utformas så att det blir möjligt för en förvaltningsdomstol att, efter överklagande, pröva kommunens bidrag till skolverksamheten.

Delbetänkandet "Bidrag på lika villkor" (SOU 2008:8) behandlar likvärdighet mellan kommunala och fristående skolor. För att eliminera de ekonomiska diskussioner som nu är vanligt förekommande mellan kommuner och fristående skolor föreslår utredningen:

[Vid bestämmande av bidrag enligt den föreslagna huvudregeln saknar begreppen "skolans åtagande och "elevens behov" självständig betydelse och skall därför tas bort](SOU 2008: 8).

I en kommande skollag kommer antagligen begreppet "elever i behov av särskilt stöd" att tas bort. Likvärdighet på elevnivå utgår därmed och likvärdigheten diskuteras nu istället på en annan nivå, mellan olika utbildningsanordnare. Likvärdighet på individnivå behandlas inte i utredningstexten. Lika villkor gäller här mellan de kommunala och de fristående skolorna. Det är kommunernas ansvar att se till att elever med särskilda behov får dessa tillgodosedda. Utredningen beskriver vad som avses med extraordinära åtgärder:

[För att extra ersättning ska utgå från elevens hemkommun ska det handla om extraordinära åtgärder som tekniska hjälpmedel, assistenthjälp eller anpassning av skollokaler] (SOU 2008: 8).

I de extraordinära åtgärderna innefattas inte några tankar om lärandet för eleven. Undervisningen ska lösas inom befintliga ramar. Tanken är att undervisning ska lösas med den befintliga "skolpengen" som är lika stor för alla elever. Tanken är att "skolpengen" ska regleras i en "riksprislista" för att säkerställa likvärdighet mellan landets kommuner.



Kommuner ska även kunna neka kommunala och fristående skolor bidrag om det innebär betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter. Även kommuner ska kunna säga nej till att ta emot en elev om det innebär ekonomiska eller organisatoriska svårigheter.

Kommer konsekvenserna att bli ett utbildningssystem som har 290 olika sätt att förhålla sig till elever i behov av särskilt stöd?

[Om skolan ska behandla alla elever med lika omsorg och respekt, har alla elever, fastän de är olika, rätt till utbyte av skolan, rätt till en utbildning som är lika värdefull för alla, måste den kunna möta alla elever på deras egna villkor och inte servera alla det samma. Genom att avstå från neutralitetsbegreppet och presentera vår kultur, historia och identitet, som alla ska bli del av, erkänner vi även olikheter av elever. Detta påverkar förhoppningsvis elevernas självbild och vi lär oss själva att vi är på väg att bli, ett nytt vi] (Lindesjö & Lundgren 2006).

### 3. Kvalitetsredovisningar

Kommunerna fick 1991 formell möjlighet att organisera skolverksamheten på valfritt sätt – under förutsättning att de statligt beslutade målen uppnås. Efter utvärdering av kvalitetsredovisningar och kvalitetsarbetet under 1990-talet, tillkom en förnyad skrivning av förordningen, med förändringen att utvärdera verksamheten i förhållande till de nationella målen, SFS 2001:649.

#### 3.1 Begreppet kvalitet

[I de flesta fall torde vi med kvalitet avse sådana goda egenskaper som flera betraktare är överens om. Kvalitet är därmed helheten av de egenskaper som flera betraktare är överens om. Kvalitet är därmed helheten av de egenskaper hos ett objekt eller företeelse som förmår övertyga betraktaren om sin excellens] (Myndigheten för skolutveckling, 2002).

I skolverkets allmänna råd och kommentarer för kvalitetsredovisning (2006) förändrades definitionen av kvalitet:

[I vilken mån en verksamhet förverkligar nationella mål och strävar mot nationella krav och riktlinjer enligt andra mål, krav eller riktlinjer, samt strävar efter att förbättras] (skolverkets allmänna råd för kvalitetsredovisning 2006).

För de flesta blir begreppet kvalitet en utmaning, något att uppnå snarare än något att problematisera. Några frågeställningar kan vara Vad är kvalitet? Hur mäter vi kvalitet? Hur försäkras vi oss om kvalitet? Att besvara dessa frågor ingår inte i studiens syfte och kommer inte att besvaras i mitt arbete. Syftet med att lyfta fram frågorna är att vidga synen på vad kvalitet är.

#### 3.2 Skolverkets definition av kvalitetsarbete:

[Sammanfattande benämning på insatser där kvaliteten och möjligheter till förbättringar uppmärksammas och där förbättringsarbetet planeras, genomförs och utvärderas i en kontinuerlig process] (skolverket 2006).

Skolverket definierar kvalitetsarbete som en process där en planering för förbättringar uppmärksammas och planeras för att höja kvaliteten.

### 3.3 Kommuners och de fristående skolors kvalitetsredovisning

En kvalitetsredovisning är ett dokument som upprättats i en kommun och i dess verksamheter inom utbildningsväsendet, enligt förordningen (1997: 702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet.

1§ [ Varje kommun och varje skola och annan verksamhet, skall årligen upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning som ett led i den kontinuerliga utvärderingen och uppföljningen av verksamheten].

2§ [ Arbetet skall främja kommunernas och verksamheternas kvalitetsarbete och därigenom bidra till att förverkliga utbildningens nationella mål. Syftet är även att ge information om verksamheten och dess måloppfyllelse].

3§ [../..skall innehålla en bedömning av i vilken utsträckning de nationella målen har förverkligats och en redogörelse för vilka åtgärder kommunen respektive skolan avser att vidta för ökad måloppfyllelse. Verksamhetens förutsättningar, arbetet i verksamheterna och utbildningens måloppfyllelse ska redovisas].

3a§ [../ uppföljning och utvärdering av en likabehandlingsplan om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever ska redovisas].

Det som sägs i 1 – 3 § är en skyldighet för kommuner och fristående skolor. För de fristående skolorna och för verksamheter där kommunen är huvudman gäller även att elever och deras vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta i kvalitetsarbetet.

### 3.4 Skolverkets allmänna råd om kvalitetsredovisningar

I skolverkets allmänna råd (2006) ges rekommendationer för att upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar inom skolväsendet. De allmänna råden har uppgiften att ge stöd vid tillämpningen av förordningen (1997: 702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m. De allmänna råden riktar sig till ledning och personal på kommunal nivå och på verksamhetsnivå samt till övriga huvudmän och fristående skolor med skyldighet att årligen upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning.

De allmänna råden omfattar områdena kvalitetsredovisningens syfte och funktion, struktur, innehåll, analys och bedömning av måloppfyllelse samt beslut om åtgärder, ansvar och delaktighet samt underlag.

Kommunen, förskolan, fritidshemmet och skolan bör i den skriftliga kvalitetsredovisningen:

- ge en övergripande bild och bedömning av kvaliteten och måloppfyllelsen i sin verksamhet med stöd av faktauppgifter och beskrivningar.
- ta upp särskilda insatser som har genomförts för att förbättra verksamheten under den tid redovisningen omfattar.
- visa på skillnader i måloppfyllelse för att bidra till likvärdighet i pedagogisk verksamhet och utbildning, för kommunens del mellan verksamheter, för förskolans, fritidshemmets och skolans del inom olika delar av enheten.

Kommunen, förskolan, fritidshemmet och skolan bör också arbeta med kvalitetsredovisningen - så att den fungerar framåtsyftande och ligger till grund för utvecklings- och verksamhetsplanering för en kommande period.

– användas som underlag för dialoger mellan verksamhetsnivåer respektive mellan ledning och övriga inom en verksamhet om förbättringsbehov, planering och fördelning av uppdrag och ansvar.

– vara ett aktuellt och levande dokument för olika intressenter.

– Tillgången på utbildningsplatser bör redovisas samt att de ekonomiska (resursfördelning), personella (personaltäthet och kompetens) och materiella (lokaler utrustning) förutsättningarna, bör redovisas.

§ 1 Varje skola som ingår i det offentliga skolväsendet ska årligen upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning som ett led i den kontinuerliga uppföljningen och utvärderingen av verksamheten. Kvalitetsredovisningen skall innehålla en bedömning av i vilken mån de nationella målen för utbildningen har uppnåtts och en redovisning för vilka åtgärder skolan avser vidta om målen inte har uppnåtts.

§ 2 Varje kommun skall senast den 1 maj varje år upprätta en skriftlig Kvalitetsredovisning för föregående kalenderår. Kommunens kvalitetsredovisning skall bygga på skolornas kvalitetsredovisning och innehålla en bedömning av i vilken mån de nationella målen för utbildningen uppnåtts, samt en redogörelse för vilka åtgärder kommunen avser att vidta om målen inte har uppnåtts.

I allmänna råd (SKLOLF 2006: 18) ges rekommendationer för att upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar inom skolväsendet. Allmänna råden skall ge stöd vid tillämpningen av förordningen (1997: 702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet.

Från 1997 gäller även en skyldighet för de fristående skolorna att delta i kvalitetsarbetet.

Kravet på kvalitetsredovisningar i kommunala och fristående skolor där en redovisning av situationen för elever i behov av särskilt stöd ska ingå, stärker förhållandet för dessa grupper.

Nu kopplas kvalitetsredovisningarna tydligare samman med externa bedömningar från t.ex. tillsyns- eller inspektionsutredningar och med åtgärdsprogrammen och de individuella utvecklingsplanerna kopplas samman i en helhet.

De individuella utvecklingsplanerna är en garanti för varje individ i skolan att få utveckla sina förmågor och att ge ett ökat inflytande till målsman och elev.

Åtgärdsprogrammen ska garantera stöd och hjälp för ”elever i behov av särskilt stöd”.

De individuella utvecklingsplanerna och åtgärdsprogrammen ska ge elev och målsman möjlighet till inflytande över planeringen.

### 3.5 Kvalitetsredovisningarnas funktion

I slutet av 90-talet konstaterade skolverket att anmärkningsvärt många kommuner inte uppfyller skollagens krav från 1997 att varje år genomföra en skriftlig kvalitetsredovisning.

Kvalitetsredovisningens syfte är att följa upp och utvärdera och planera för statligt uppsatta mål inom skolområdet. 1999 hade endast drygt hälften av kommunerna upprättat en

kvalitetsredovisning. 2007 uppvisade 60 % av de kommunala grundskolorna brister i eller hade inte upprättat kvalitetsredovisningar. Motsvarande siffra för de fristående skolorna samma år var 67 % (skolverkets statistik).

Lagstiftningen och värdegrunden kan ses som en ryggrad målstyrning. Den talar om på vilka nivåer olika beslut ska tas. I stället för att staten utformar detaljer ges nu istället ramar för hur kommunen skapar förutsättningar för verksamheten, formulerade bland annat i budget och skolplan. Detta utgör styrramar för de kommunala skolenheterna som ska uppfylla de nationella målen i form av skollag, läroplan mm. Riksdag och regering fastställer de nationella målen för skolan.

Den lokala politiska nivån, kommunerna, anger de lokala förutsättningarna och preciserar intentionerna i hur de nationella målen ska nås. Mål, åtgärder och planering bör hänga samman i en styrkedja av utvärdering, uppföljning planering/utveckling.

Skolverket ger ut allmänna råd och kommentarer för att klargöra och förtydliga skolors och kommuners arbete med de lagar och förordningar som styr skolverksamheten.

Råden om utvärdering, uppföljning och planering genom skolverkets allmänna råd om kvalitetsredovisning ger möjlighet till en samsyn och dialog mellan kommunen och verksamheterna och brukarna. Vägen till målet kan se olika ut. För att detta ska kunna fungera krävs en kommunal vision och dialog både på den kommunala nivån och på verksamhetsnivå med elever/föräldrar.

#### **4. Elever i behov av särskilt stöd.**

Olika paradig eller återkommande tankemönster har varit rådande inom specialpedagogiken sedan den allmänna folkskolans infördes.

Historiska skeenden inom den specialpedagogiska verksamheten kan åskådliggöras genom att belysa om de antingen varit av kompensatorisk karaktär eller demokratiskt deltagar-integrerad karaktär. Som alternativ till compensation som princip för social rättvisa, beskriver Haug (1998) det demokratiska deltagarperspektivet. Inriktningen etablerades på 1970-talet och blev diskursivt tydligt i slutet av 1980-talet.

Samhällsförändringar vid denna tid ledde bland annat till högre krav på effektivitet och kvalitet inom utbildningen. Den utbildningspolitiska retoriken fick åter en alltmer segregerande och restaurerande riktning menar Haug.

1842 infördes den allmänna folkskolan och fick uppdraget att ge undervisning till alla elever. Denna period kännetecknades av särskiljande av de elever som bedömdes vara i behov av särskilt stöd. Vilka elever som skulle särskiljas avgjordes av bedömningar som gjordes främst utifrån medicinska, sociala och psykologiska grunder.

Man hävdade att insatserna tjänade såväl de utsatta barnen som man menade fick en specialiserad omsorg och undervisningen av de övriga barnen som fick sin undervisning ostörda av de barn som placerats på annat håll.

Hur vi ser på elevers svårigheter har varierat i olika tider inom vårt skolsystem. Även vad som anses normalt har skiftat över tid.

## 4.1 Perspektivbyten

Ett perspektiv grundar sig på ett antal antaganden och omfattar förklaringar, referensramar och frågor om skolan. Dessa antaganden avgör på vilket sätt vi kommer att betrakta skolan. I betänkandet av 1946 års skolkommision presenterades idéer som innebar en riktningförändring mot ”en skola för alla”. I betänkandet presenterades idéer om att folkskolan och realskolan skulle slås samman till en enhetsskola. I läroplanen från 1962 gavs anvisningar om en rad särskiljande alternativ, såsom hjälpklass, observationsklass, synklass och så vidare. Dessutom gav läroplanen riktlinjer om olika former av specialundervisning skild från den ordinarie undervisningen. Statsbidragsbestämmelserna var generösa och antalet elever som blev föremål för specialpedagogiska insatser ökade kraftigt. 1972 hade en tredjedel av eleverna i en åldersgrupp särskilt stöd. Detta stöd minskade mot slutet av 1970-talet.

I SIA-utredningen (utredning om skolans inre arbete), kan vi skönja ett perspektivbyte. Nu beskriver man en skola i undervisningssvårigheter snarare än elever i svårigheter. I 1980 års läroplan finns liknande tankegångar som i SIA-utredningen. Även det relativa handikappbegreppet finns beskrivet i SIA-utredningen.

I utredningen talas det om ”en skola med undervisningssvårigheter snarare än elever i svårigheter. I skolan påbörjas en rad utvecklingsarbeten för att anpassa arbetssättet till den enskilde elevens behov och förutsättningar. Perspektivet fick ytterligare genomslag i LPO 94, som betonar individen istället för som tidigare gruppen. Fokus låg nu på det pedagogiska, det vill säga hur skolan utformar och anpassar sin verksamhet så att den enskilde ska kunna uppnå vissa på förhand uppställda mål.

I socialstyrelsen allmänna råd byttes begreppet ”elever **med** behov av stöd” ut mot begreppet ”elever **i** behov av stöd”(Emanuelsson 1998). 1999 hade skollagen motsvarande formulering. Med detta ordbyte önskade man markera att ett barns eventuella problem inte behöver bero på egenskaper hos barnet utan kan vara ett uttryck för förhållandet till omgivningen,

Vårt samhälle går från kategoriskt till relationellt betraktelsesätt av elevers svårigheter.

I det kategoriska perspektivet förklaras svårigheterna utifrån effekter av begåvning, funktionshinder eller hemförhållanden. Diagnoser och avvikelser från det som anses ”normalt” får bestämma svårigheterna. Eleven är bärare av svårigheterna och blir därmed objekt för skolans insatser av olika slag.

I det relationella perspektivet är interaktionen med pedagogiken och verksamhetens utformning det fundamentala. Fokus är inte individspecifika svårigheter, utan hur skolan utformar och anpassar sin verksamhet pedagogiskt och miljömässigt så den enskilde ska kunna uppfylla vissa på förhand uppställda mål (Emanuelsson. 2001).

I både det kategoriska och det relationella perspektivet handlar det om diagnostisering av eleven eller skolan, om hur lagstiftningen och råd- och anvisningar har tillkommit om vi lägger skuld på den enskilde eleven eller på skolans brister. Båda angreppssätten handlar om att skuldbelägga någon.

Han menar att skolproblem konstrueras i specifika sociokulturella sammanhang där olika grupper förhandlar om vad elevers olikhet betyder och hur den ska hanteras. Haug (1998) för in ytterligare ett grundläggande perspektiv som han kallar dilemmaperspektivet.

Vårt utbildningssystem är komplexa uttryck för en rad olika gruppers intressen och fyllt av

tillfällen då olika värderingar står i motsatsställning till varandra. Hur specialpedagogiska verksamhetskulturer formas kan sökas på skilda nivåer inom utbildningssystemet.

## 4.2 Spänningar mellan policy i de nationella styrdokumenterna och den sociala praktiken

Dagens styrdokument i skolan utgår från ett relationellt sätt att se på elevers problem, medan skolor ofta utgår från individkaraktäristika i bedömningarna i elevers svårigheter. Vi har en vision om en skola för alla, men fortfarande särskiljs många elever. Det finns en skillnad i retorik och praktik. Det är i huvudsak två typer av svårigheter som föranleder särskilt stöd. Nämligen lärande- och/eller beteendessvårigheter. Lärandessvårigheter beskrivs oftast som enbart läs- och skrivsvårigheter eller matematiksvårigheter. Beteendessvårigheter beskrivs som koncentrationssvårigheter och/eller socioemotionella problem.

Analyser av åtgärdsprogram visar att skolor ofta ger uttryck för en individriktad förståelse av elevers svårigheter. Detta synsätt förlägger orsaken till problemet hos individen (Asp Onsjö, L. 2006). Detta skiljer sig från perspektivet att betrakta elevens problem som något som uppstår i elevens möte med den omgivande miljön. Den miljörelaterade handikappsynen innebär att ett handikapp inte är någon egenskap hos den enskilde, utan ett förhållande mellan skadan, sjukdomen, svårigheterna och personens omgivning. Det är beroende av kultur och miljö om ett handikapp uppstår eller ej.

En studie av kommuners arbete med elever i behov av särskilt stöd visar att särskiljande lösningar är vanliga, trots att det finns ambition att arbeta med inkluderande lösningar. Statistik från skolverket visar att varje kommun i genomsnitt har fyra särskilda undervisningsgrupper och att hälften av kommunerna har särskilda undervisningsgrupper för elever med viss diagnos/visst problem (skolverkets statistik). De ökade kraven på sociala färdigheter som självstyrning och självständighet och den ökande mängden individuellt arbete tycks få konsekvenser för elever i behov av särskilt stöd.

När en elev riskerar att inte nå kunskapsmålen eller om det finns en oro över elevens utveckling har rektor skyldighet att se till att ett åtgärdsprogram utarbetas. Vanligen delegeras uppgiften vidare. Från juli 2006 har förordningstexten skärpts och vi kan läsa:

Om det genom uppgifter från skolans personal, en elev, elevens vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att eleven kan ha behov av särskilda stödåtgärder, ska rektor se till att behovet utreds. Om utredningen visar att eleven behöver särskilt stöd, ska rektor se till att ett åtgärdsprogram utarbetas. Av programmet ska det framgå vilka behoven är, hur de ska tillgodoses samt hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas. Eleven och dess vårdnadshavare ska ha möjlighet att delta när åtgärdsprogrammet utarbetas. (SKOLFS 2006:205)

Åtgärdsprogrammen kopplas till kvalitetsredovisningarna i en styrkedja. Skolverkets inspektion visar att det är 20 % av de elever som riskerar att inte nå kunskapsmålen som saknar åtgärdsprogram.

I skolverkets yttrande över betänkandet Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder (SOU 2007: 87) betonar skolverket "en skola för alla", där varje elev har rätt till en likvärdig utbildning.

Här stadgas det förhållningssätt som kan beskrivas som inkluderade. Undervisningen för elever i behov av särskilt stöd ska endast i undantagsfall vara särskiljande och det är angeläget att barn ska kunna bo hemma.

2006 fick skolverket uppdraget att göra en pilotstudie där man utgick från Kanadas sätt att kategorisera elever i svårigheter, nämligen:

Fysiska funktionshinder

Funktionshinder i beteende eller kommunikation

Utvecklingsstörning

Multipla funktionshinder

Studien avbröts av skolverket med motiveringen att intresset istället bör riktas mot miljö och situation och ej vid kategoriseringar. En kartläggning av elever efter kategorier är ett absolut handikappbegrepp vilket strider och är ett avsteg från det relativa begreppet som handikappolitiken förespråkar.

2007 skriver skolverket i ett PM om kategorisering av elever med funktionshinder att deras hållning har genom den relationella synen på handikapp och de inkluderande processer som pågår i skolan varit svår att förena med regelbunden uppföljning för elever med funktionshinder. En uppföljning som förutsätter kategoriska bedömningar har inte ansetts önskvärd.

I skolverkets anvisningar för elever i behov av särskilt stöd kan läsas att gemensamma ansvarsområden för kommunen, förskolan, fritidshemmet och skolan bör situationen för elever i behov av särskilt stöd, för barn och elever med funktionshinder, för barn med annat modersmål än svenska samt för flickor och pojkar respektive manliga och kvinnliga studerade, särskilt redovisas. Över tid bör också fördjupade utvärderingar av verksamheten och utbildningen för dessa barn och elever redovisas.

### 4.3 Den specialpedagogiska forskningen

Att försöka att definiera en teoretisk utgångspunkt för elever i behov av särskilt stöd i den svenska skolan är problematiskt. Ett skäl till det är specialpedagogikens flerdimensionalitet. Skrtic (1988) hävdar i sin beskrivning av den teoretiska kritiken att denna kritik inte bara handlar om specialpedagogikens brist på teoriförankring utan att den även utgått från en grumlig och felaktig teori. Kritiken har framförts från såväl föräldrar och olika handikappgrupper samt från vetenskapssamhället, främst från samhällsvetenskaperna. Persson(2008) har summerat senare års beskrivningar och analyser av specialpedagogikens teori och praktik och återfinner liknande mönster hos flera av dess kritiker.

Gemensamt är att specialpedagogikens kris ses som paradigmatiske och att det förhärskande paradigmet bygger på en snävt biologisk-medicinsk och psykologisk syn på avvikelser. Den biologisk-medicinska synen tar sin utgångspunkt i en patologimodell där normalitet lite förenklat kan definieras som frånvaro av sjukdomssymptom. Den psykologiska synen baseras på en statistisk modell, dvs. normalfördelningskurvan, där individens position i förhållande till andra i fördelningen relateras till gränser mellan normalitet och avvikelse. Båda synsätten bygger på individuell diagnostik, och gränser för vad som kan betraktas som en normal variation i olikheter är som regel godtyckligt bestämda. (Persson sid 32, 2008)

Haug (1998) beskriver detta som två utbildningspolitiska diskurser för hur skolan ska organiseras. Inriktningarna ger inte bara uttryck för två olika synsätt på grunderna för undervisning av elever i behov av särskilt stöd utan att de även ger uttryck för två olika



perspektiv på social rättvisa. Diskurserna beskriver han som komplementära och att de båda förekommer parallellt i skolan och i vår läroplan. Den ena utbildningspolitiska inriktningen har sina rötter i den socialdemokratiska politiken och tyngdpunkten ligger i att skolan ska vara till för alla, vara så lika som möjligt och är orienterad mot gemenskap och medborgarkompetens. Den konkurrerande diskursen som traditionellt har sitt ursprung i de borgerliga partierna är orienterad mot teoretiska studier, ämneskunskaper, valfrihet och konkurrens. Alla ska gå i skolan men den behöver inte vara lika för alla elever. Det ska även finnas en stor valfrihet för elever och föräldrar mellan olika skolor och huvudmän. Genom ovanstående förklaring har Haug (1998) etablerat ett förhållande mellan samband mellan utbildningspolitik, social rättvisa och retoriken i specialpedagogiken. Uppfattningar och lösningar inom det specialpedagogiska området skiftar därmed över tid eftersom uppfattningarna om elevers olikhet skiftar med den demokratiskt valda majoriteten.

Under senare år har den specialpedagogiska forskningen alltmer börjat utgå från ett miljöperspektiv och att under vilka betingelser specialpedagogiska behov kan tänkas uppkomma. Dessa perspektiv är inte i lika hög grad normativa.

Ahlberg (föreläsning 2009) utgår från att utgångspunkter i specialpedagogisk forskning kan tas från många skilda perspektiv, vilka bygger på olika grundantaganden om normalitet, avvikelse och differentiering. Hon beskriver de tre perspektiven som individinriktat, deltagarinriktat och kommunikativt relationsinriktat.

Genom att använda begreppen policy som text, diskursiv praktik och social praktik samt genom att kombinera detta med begreppen formuleringsarena och realiseringsarena ges en möjlighet att analysera ytterligare perspektiv i styrkedjan och skolan som praktik.

## 5. Fristående skolor

### 5.1 Historik

Även före den allmänna folkskolans tillkomst 1842, fanns undervisning i privat regi. Informatorer eller privata lärare undervisade de bemedlades barn. I mitten av 1800-talet fanns två parallella skolformer, den statliga lärdomsskolan och den kommunala folkskolan. Under slutet av 1800-talet tillkom ett tredje skolsystem, bestående av olika privata skolor som yrkesskolor, folkhögskolor och flickskolor. Dessa skolor finansierades med elevavgifter och rekryteringen till dessa skolor var socialt snedvriden.

1981 fanns 35 fristående skolor för skolpliktiga elever i Sverige.

1982 infördes bidragsrätt för en fristående skola om de erbjöd en alternativ pedagogik eller hade sin undervisning på ett annat språk eller med ett annat upplägg än de allmänna skolorna.

Under 1990-talet ökade kraven på en effektivisering av skolan i Sverige. Politiken genomförde ett systemskifte i den svenska skolan.

En omläggning av både ideologiska, rättsliga och resursmässiga styrmodeller påbörjades.

Reformer som gav föräldrar och elever möjligheten att välja skola påbörjades. I dessa reformer fanns tankar om att de fristående skolorna skulle bidra till utveckling och effektivisering.

De fristående skolorna var en viktig pusselbit i decentralisering och i den förändrade ansvarsfördelning, från statlig till kommunal styrning, med bland annat som syfte att effektivisera. Detta ledde till en konkurrensutsättning av den kommunala skolan.



1991 infördes rätt till bidrag för alla godkända fristående skolor. Denna rätt inskränktes 1993 för de fristående gymnasieskolorna. Bidrag skulle inte ges, även om skolan var godkänd, om den berörda kommunen kunde påvisa att verksamheten skulle få påtagligt negativa konsekvenser för skolväsendet i kommunen. 1994 förklarades även de fristående gymnasieskolorna berättigade till bidrag från elevens hemkommun, via den interkommunala eleversättningen.

En fristående skola som uppfyller kraven för godkännande skulle automatiskt vara berättigad till bidrag. Förutom ett grundbidrag kan även ett tillägg utgå för bland annat elever i behov av särskilt stöd. Tillägget betalades inte ut på ett schablonmässigt sätt, utan ledde ibland till segdragna förhandlingar mellan kommun och fristående skola.

Läsåret 93/94 fanns 164 stycken fristående grundskolor och läsåret 06/07 fanns 599 stycken. Läsåret 93/94 var 13 689 elever inskrivna i fristående grundskolor. Nästan en fördubbling av elevantalet i de fristående grundskolorna hade skett till läsåret 97/98.

Lsåret 06/07 hade de fristående grundskolorna 78 584 elever och i de fristående gymnasieskolorna var 56 500 elever inskrivna. Nu minskade även samtidigt elevunderlaget för samtliga skolformer och åldersgrupper.

Antalet fristående skolor ökar, men den övervägande delen är fortfarande kommunala skolor.

Lsåret 07/08 var 637 fristående grundskolor av totalt 4826 grundskolor i landet. Av totalt 889 gymnasieskolor var 359 fristående.

Frågeställningen om likvärdighet i villkoren, ur ett ekonomiskt perspektiv mellan de kommunala skolorna och de fristående skolorna hade kommit ett steg närmare en lösning för de fristående skolorna, men målet för friskolorna är ännu inte uppnått.

## 5.2 Nuläge

Efter regeringsskiftet 2006 fortsatte arbetet med en ny skollag. Skollagskommitténs förslag innebär ett gemensamt skolväsende för alla offentligt finansierade skolor, alltså även de fristående skolorna. Den gemensamma regleringen gäller bland annat kvalitetsredovisningarna.

I rapporten Lika rätt till bidrag, 2008, som är en hörnsten i arbetet med en ny skollag föreslås nu att inga extra bidrag ska utgå till elever i behov av stöd utan denna kostnad ska inräknas i skolpengen. Det föreslås även att begreppet elever i behov av särskilt stöd skall tas bort från skollagstiftningen. Kostnader för extra undervisning eller undervisning i särskild grupp som syftar till att hjälpa elever med svårigheter att nå målen, ska ingå i ”skolpengen”, det vill säga den ersättning som redan ges för undervisning. Däremot kan stöd i form av tekniska hjälpmedel, assistenthjälp eller anpassning av skollokal vara exempel på sådana stödåtgärder som i vissa fall kan utgöra skäl för särskilt stöd från kommunen.

I SOU 2008: 8 föreslås under punkten ”Skolans åtagande” och ”elevens behov”

[Vid bestämmande om bidrag enligt den föreslagna huvudregeln saknar begreppen ”skolans åtaganden” och ”elevens behov” självständig betydelse och bör därför tas bort] (SOU 2008: 8).

Det som kan utgöra ett tillägg utöver ”skolpengen” finns angivet i utredningen. Förslaget bygger på att inte något tillägg ges för extra undervisning eller undervisning i särskild grupp, som syftar till att hjälpa elever i svårigheter att nå målen. Detta skall ingå i den ersättning som schablonmässigt betalas för en elevplats.

[ Däremot kan stöd i form av tekniska hjälpmedel, assistenthjälp eller anpassning av skollokal vara exempel på sådana stödåtgärder som i vissa fall kan utgöra skäl för särskilt stöd från kommunen] (SOU 2008:8).

Detta finns idag reglerat i LSS-lagstiftningen.

Både fristående skolor och kommuner föreslås kunna säga nej till särskilt resurskrävande elever om det medför stora organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen eller den fristående skolan. Likvärdighetsproblematiken i form av ekonomiska faktorer mellan kommunala och fristående skolor skulle därmed vara löst.

Likvärdighetsproblematiken i det fria skolvalet på individnivå i framträder nu tydligt. Kommer detta att leda till att elever i behov av stöd kommer att få valfriheten begränsad?

I skolverkets yttrande över betänkandet Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder (SOU 2007:87) betonar skolverket ”en skola för alla”, där varje elev har rätt till likvärdig utbildning. Här stadgas det förhållningssätt som kan beskrivas som inkluderande. Undervisningen för elever i behov av särskilt stöd ska endast i undantagsfall vara särskiljande och det är angeläget att alla barn ska kunna bo hemma.

Det särskilda stödet ska garanteras via individuella utvecklingsplaner, en utredning samt åtgärdsprogram och i utredningen kan vi läsa:

..stödet skall vara omedelbart kopplade till en enskild elev och ha samband med dennes särskilda behov och förutsättningar för att kunna fullgöra sin skolgång. Det krävs då att elevens stödbehov klarläggs och bedöms inom ramen för den utredning och det åtgärdsprogram som sker på rektors initiativ. ( 5 kap. 1 § i grundskoleförordningen eller 8 kap. 1 a § i gymnasieförordningen)

Det är också viktigt att påminna om att kommunen kan neka bidrag till fristående skolor för elever med särskilda stödbehov om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen. På motsvarande sätt kan en fristående skola neka att ta emot elev om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för skolan.

Kvalitetsredovisningarnas är en viktig pusselbit i rättssäkerheten för den enskilde eleven. Utvärdering, uppföljning och planering ska ske på ett övergripande plan i kommunen och hos huvudmannen för fristående skolor så att även lärandet och andra faktorer som inte är kvantitativt mätbart kan bli en gemensam angelägenhet.

Innehållet i en ny skollag har skjutits på tidsmässigt. Med tanke på att den demokratiska processen handlar om att ta hänsyn till och väga olika intressen mot varandra och detta tar tid. Ibland förlängs tiden för ett genomförande ytterligare beroende av att utrymme för överklaganden måste ges.

## 6. Metodologi

En vetenskaplig metod är inom forskning ett sätt med vilken man kan betrakta en företeelse, ett fenomen, objekt eller subjekt. En metod konstrueras, eller ”designas” så att den på bästa sätt kan undersöka denna specifika företeelse. Att överta eller kopiera en redan befintlig metod i sin helhet är svårt på grund av att alla undersökningar till sin karaktär är unika (Winter Jörgensen, M. & Philips, L, 2000). Min egen utgångspunkt vid konstruerandet av analysinstrument och verktyg har sin utgångspunkt i förståelsen av vad som skapar som skapar identitet och självkänsla för elever i behov av särskilt stöd med utgångspunkt i vår skola.

Den teoretiska utgångspunkten i studien vilar i den kvalitativa forskningstraditionen. Den kvalitativa ansatsen skapar möjlighet att få förståelse för olika fenomen.

En studie ska även innefatta ett teoretiskt perspektiv. Med detta menas att det teoretiska perspektivet är de "glasögon" genom vilka resultatet betraktas genom vid analysen. Studien utgår i första hand från policyprocessen, diskursteori och social konstruktivism.

Detta för att kunna betrakta mänskliga uppfattningar som är socialt relaterade och hur de konstrueras i och med interaktionen med omgivningen. Begreppet diskurs är viktigt i analysen beroende av att förekomsten av uppfattningar om ett fenomen, vet vi vad som är möjligt eller inte möjligt att uttrycka i skilda kontexter. Förståelsehorisonten ser olika ut i olika tider och utifrån olika discipliner och detta får konsekvenser på alla områden i det sociala livet.

Begrepp är starkt kopplade till den grundsyn vi har och de möjligheter och begränsningar som det medför.

## 7. Metod

### 7.1 Diskursanalys som teori och metod.

En diskurs kan beskrivas som hur man kan tala, skriva, tänka och handla i en viss företeelse i ett visst socialt sammanhang. Diskurser anger ramarna för vad som är möjligt och inte möjligt att formulera inom ett visst område (Bergström & Boréus 2008)

Enligt den franske filosofen Michael Foucault (Gustavsson 2003) är diskursen den ordning som direkt påverkade vad som sades och vad som skrevs, eller vad som kan sägas och skrivas. Han beskrev även diskursens makt över tanke och handling och dess möjlighet att sätta gränser. Foucault menar att det vid sidan av den officiella diskursen löper flera andra diskurser parallellt, mer eller mindre fördolda för utomstående. Verksamheter inom en institution beror på rådande maktförhållanden och den vedertagna eller officiella diskursen. Det är dock inte säkert att den officiella diskursen visar sig i praktisk handling. Traditioner, personliga erfarenheter, revirbevakning och maktrelationer avgör istället var gränserna för det önskvärda sätts. Man visar ett ansikte utåt och är angelägen att detta ska vara den institutionella policyn samtidigt som alla är mer eller mindre medvetna om att en annan verksamhet pågår inom institutionens väggar.

Diskurs förklaras som samspelet mellan språk, tänkande och handlande. Winther Jørgensen & Philips (2000) beskriver diskurs som ett bestämt sätt att tala om världen där språket är konstruerat i mönster beroende av vilka sociala domäner människor befinner sig i. Diskursanalys är ett sätt att analysera dessa mönster. I denna analys är det viktigt att notera om vissa perspektiv inte tas upp. En central aspekt i diskursteorin är att beskrivningar, förklaringar och sanningar om världen alltid kan vara annorlunda eller så kallat kontingenta.

Diskursanalysen tar sin utgångspunkt i att vi människor producerar och reproducerar social och politisk verksamhet, genom språket, utifrån vilken diskurs vi befinner oss i. Det finns ofta flera diskurser inom samma område som konkurrerar om vilken sätt eller vad som ska bli den vägledande.

Studiens utgångspunkt är att makt skapas och konstrueras inom alla nivåer i vårt utbildningssystem och att inte någon av nivåerna styr eller bestämmer över de andra nivåerna fullt ut. En nivå kan agera så att den möjliggör eller begränsar genomförandet på en annan nivå. Olika subjektpositioner skapas för olika grupper beroende på vilka regler som utkristalliseras i diskursen.

## 7.2 Social konstruktivism

De diskursteoretiska angreppssätten vilar på en socialkonstruktivistisk grund. En orsak är det ökande intresset för språket och vad den språkliga användningen inneburit för samhällsvetenskaperna. Dessa ansatser är bland annat diskursteori, dekonstruktion och Konstruktivism innebär att olika företeelser är påverkade av samhälleliga förhållanden. Könroller, föreställningar om vad som är rationellt, regler i organisationen och vetenskaplig kunskap är produkter av mänskliga aktiviteter och inte "naturliga" eller oberoende av deltagaren/observatören. (Wallén, 1997)

poststrukturalism. Alla dessa ansatser innebär att språkets roll ses som grundläggande för den sociala konstruktionen av världen. Genom att vi sätter namn på fenomen kan vi inte närma oss dessa utan språket och genom benämmandet följer ett ramverk hur fenomen kan förstås. Socialkonstruktivismen och diskursanalysen har först och främst följande premisser gemensamma. (Winther Jørgensen & Phillips 2000):

- Kritisk inställning till självklar kunskap. Verkligheten är en produkt av vårt sätt att tala om och kategorisera världen
  - Historisk och kulturell specificitet. Vår syn på kunskap är alltid historisk och kulturellt präglad. Våra världsbilder och identiteter kunde varit annorlunda och de kan förändras över tid (kontingens). Man menar att människan inte har äkta och stabila karaktäristika som leder till att den sociala världen konstrueras socialt och diskursivt, vilket betyder att dess karaktär inte är bestämd av yttre förhållanden
  - Samband mellan kunskap och sociala processer. Kunskap bildas i social interaktion där man bygger upp olika sanningar som kämpar om vad som är rätt eller fel
- Samband mellan kunskap och social handling. Beroende av vilken världsbild som konstrueras i olika sociala gemenskaper bestämmer diskursen vad som är möjligt och inte möjligt att säga och göra

Persson (2008) skriver att de rationaliteter som ligger till grund för ett visst handlande i en institution har sin grund i de maktförhållanden som råder inom institutionen.

Foucaults menar att om diskursens makt över tanke och handling vidgar ytterligare möjligheten att förstå fenomen i vårt samhälle.

Sociologen Stevens Lukes (1990) har gjort en indelning av maktbegreppet som brukar kallas maktens tre dimensioner. Den första dimensionen utgår från att makt är synlig och kommer till uttryck där det finns en opposition som tvingas att vika sig. Den andra dimensionen utgår från att en viktig maktfunktion är att vissa frågor inte kommer upp på dagordningen. Frågor som är viktiga för någon bestämd grupp blir inte föremål för beslut. Den tredje dimensionen är "makten över tanken". Att kunna påverka människors önskningar i en viss riktning, så att de förmås agera på ett sätt som egentligen inte ligger i deras intresse, är kanske att inneha den yttersta makten. (Bergström & Boréus, 2008)

## 7.3 Text, diskursiv, social praktik

Gustavsson (2003) utgår i sin avhandling från Fairclough tre dimensioner i en kommunikativ händelse och applicerar detta på policyprocessen. De tre dimensionerna i processen är policy som text, policy som diskursiv praktik och policy som social praktik.

### 7.3.1 Policy som text

Gustavsson (2003) beskriver policytexten som en social och ideologisk konstruktion som har konstruerats och skapats genom politiska maktkamper och förhandlingsprocesser, vilket i sin tur skapar inbyggda konflikter och motsättningar i målen. Relationen mellan olika pedagogiska texter och diskurser kan ses som en tillfällig överenskommelse och en serie allianser som hela tiden omförhandlas av utbildningssystemets aktörer. Denna konstruktionsprocess har dock genom tidigare forskning visat sig svår att i praktiken genomföra då artikulationen av olika ideologiska diskurser ofta slutar i konflikt eller anpassningsstrategier. Begreppet ideologi kan beskrivas som ett representationssystem bestående av begrepp, idéer, myter och föreställningar. Detta representationssystem utgör de meningssystem genom vilka vi representerar världen för oss själva och för andra.

Sedan skolan kommunaliserades och blev huvudman för den kommunala skolan produceras policytexter även på denna nivå i form av budget, kvalitetsredovisningar och kommunala skolplaner.

### 7.3.2 Policy som diskursiv praktik

Det är genom den diskursiva praktiken, dvs. språket som elevers sociala identiteter konstrueras. Elevers sociala identiteter kan beskrivas som en typifikation, en beskrivning som är baserad på olika sociala kriterier, som exempelvis godkänd, icke godkänd, kön och ålder. Utbildningssystemets olika aktörer läser policytexter utifrån olika positioner.

Genom decentraliseringen av många beslut till rektor omförhandlas och artikuleras policytexterna ytterligare en gång och detta får konsekvenser för den sociala praktiken.

Målet för policyanalysen är att undersöka vilka effekter policytexten får för elevers menings- och identitetskonstruktion samt att se skillnader i olika aktörers meningsskapande. (Gustavsson 2003)

### 7.3.3 Policy som social praktik

Gustavsson (2003) utgår från att diskurser både formar och formas av den sociala situationen samt att institutionen och dess struktur och påpekar relationen mellan diskurs, ideologi och makt.

När en policytext ska implementeras är textens intentioner att det ska ske en förändring i skolans sociala praktik. I förståelsen av denna förändringsprocess är begreppet social praktik av central betydelse.

Identiteter är föränderliga och genom diskursen kan vi förstå hur identiteter formas och blir en länk mellan handlingsutrymme och diskurs.

## 7.4 Andra utgångspunkter

Studien utgår från att makt skapas och konstrueras inom alla nivåer i utbildningssystemet och att inte någon nivå styr eller bestämmer de andra nivåerna fullt ut.

En nivå kan agera så att den möjliggör eller begränsar genomförandet på en annan nivå.

Olika subjektpositioner skapas för olika grupper beroende på vilka regler som utkristalliseras i diskursen. Diskurser säger något om vad som kan sägas, vem som kan göra sin stämma hörd och hur något kan sägas.

I diskursbegreppet ryms ett maktperspektiv, där texterna analyserats bland annat med utgångspunkt i Lukes andra och tredje maktdimension. Diskurser uppfattas som en politisk praktik och kan därmed uppfatta relationer mellan olika grupper i samhället och hur de påverkas. Makten avgör vilka gränssättare och tvingande normer som finns inom diskursen.

Makt utvecklas i relation mellan människor och innebär begränsningar för vissa och möjligheter för andra. Foucault (citerad i Bergström & Boreus 2005) menar också att när diskurser skapas leder det till att människor kontrolleras, vilket sker genom ett antal procedurer som sammantaget kan kallas för utestängningsmekanismer.

Med diskurs som social praktik avses hur diskursen relateras till ideologi och makt. Analysen vidgas eftersom text som form av social praktik ingår i en vidare struktur.

Diskursanalysen har en funktionell syn på språket, vilket innebär att språket formar våra handlingar.

Identiteter är föränderliga och genom diskursen kan vi förstå hur identiteter formas och blir en länk mellan handlingsutrymme och diskurs. Den diskursiva praktiken skapar både möjligheter och begränsningar för de olika aktörerna i processen.

## 7.5 Den kvalitativa metoden.

Den kvalitativa forskningens förståelseform är förenad med en alternativ syn på social kunskap, mening, verklighet och sanning inom vetenskaplig forskning. Det rör sig inte längre om att kvantifiera objektiva data utan om att tolka meningsfulla relationer. Det sker en förskjutning från förvärvande av kunskap till förståelse. (Kvale, 1997)

När man använder kvalitativa metoder försöker man överskrida den subjekt – objekt relation som finns mellan den forskande och det som forskas om eller på. (Holme, Solvang 1997).

Backman (1998) menar att den kvalitativa metoden inkluderar individen i en subjektiv värld. För att bli medveten om de fördomar och den förförståelse vi har om olika fenomen är de två hermeneutiska cirkelarna vara ett verktyg.

Holme och Solvang (1997) beskriver den kvalitativa forskningsprocessen som två hermeneutiska cirkel. Den kognitiva cirkeln som har sin utgångspunkt i vår förförståelse och den normativa cirkeln som har sin utgångspunkt i våra fördomar. Förförståelse är den uppfattning man har om en företeelse som man fått genom exempelvis egna erfarenheter och/eller utbildning. Man ser detta som en given utgångspunkt för sin studie. Fördomar är socialt grundade subjektiva uppfattningar om de fenomen vi vill studera.

I den kvalitativa strategin sker ofta problem/fråga och datainsamling starkt integrerade med varandra (Backman 1998).

## 7.5.1 Textanalys

Den kvalitativa textanalysen utförs för att undersöka relationen mellan individers/gruppers sociala praktik och officiella policytexter. Textanalysen är ett bestämt sätt att betrakta texter. Texter relaterar på olika sätt till människor eller grupper av människor. Det är människor som har skapat texterna. Det är människor som är mottagare. Texterna speglar både det medvetna och det omedvetna. Texterna speglar, reproducerar eller ifrågasätter t.ex. makt. Texterna kan även användas för att komma åt relationer mellan individer eller grupper som ligger utanför texterna. (Bergström & Boreús 2006)

Bland annat skollag, svensk författningssamling, Skolverkets råd och anvisningar och kommunala kvalitetsredovisningar utgör analys- och tolkningsenheter.

Materialet är tolkat inom ramen för textanalys. Gemensamt för diskursbegreppet är den sociala praktiken som har med språkanvändningen i något speciellt sammanhang att göra. Sociala praktiker är sätt som integrerade människor gör saker på. Det är fråga om handlingar, vanor och konventioner som uttrycks i tal och skrift och dessa kan vara mer eller mindre regelstyrda. Diskursanalysen fokuserar mera på diskursiva relationer, som är någon form av språkliga uttryck, än på relationer mellan grupper. Vad som inte är talbart eller kan uttryckas i text uttrycker hur maktrelationer kan tolkas.

## 7.5.2 Intervjun

Styrkan i den kvalitativa intervjun, menar Home och Solvang (1997), är att den liknar ett samtal. Intervjuaren ger de tematiska ramarna för samtalet, men undviker styrning av det respondenten säger så långt som möjligt. Kvale (1997) menar att den kvalitativa intervjun är halvstrukturerad. Att genomföra intervjuer tar mycket tid: att förbereda tar tid, genomförandet tar sin tid, transkribering likaså och att analysera och tolka texterna. För att undkomma transkriberingen som det inte finns tidsmässigt utrymme för, verifierades uppgifterna med respondenten. Två telefonintervjuer genomfördes, en med skolverket och en med skolinspektionen.

## 7.6 Val av analysenhet

### 7.6.1 Analysenheter från formuleringsarenan

Urvalet av data på policynivån är skollagen, förslag till ny skollag, författningar, råd och anvisningar om kvalitetsredovisningar, kvalitetsredovisningar, betänkanden runt elever i behov av särskilt stöd samt telefonintervju med en tjänsteman från skolverket, en tjänsteman från skolinspektionen samt en vd för några fristående skolor.

Kvalitetsredovisningarna kommer från tre kommuner i Sverige. För att få så stor spridning i materialet som möjligt valdes två mindre kommuner, en styrd av alliansen och en med socialdemokratisk styrning. Valet av en större kommun utgick från att kommunen skulle vara organiserade med kommunaldelsnämnder, dvs. med en annan styrform än de övriga två kommunerna.

För att få motsvarande analysmaterial från en huvudman för några fristående skolor genomfördes en intervju med en verkställande direktör för några fristående skolor.



## 7.6.2 Data från realiseringsarenan

Då intentionen är att få en förståelse för bland annat implementeringens effekter, det vill säga vilket genomslag den statliga policyn har på de kommunala kvalitetsredovisningarnas policy för elever i behov av särskilt stöd.

För att kunna relatera statliga policydokument till kvalitetsredovisningar och den sociala praktiken textanalyser litteraturstudier samt cirka trettio års egen erfarenhet från olika skolkontexter på olika nivåer i utbildningssystemet.

## 7.7 Analys och tolkning

Genom att kombinera diskursanalys och policyanalys öppnar sig möjligheter att kombinera och byta perspektiven på många olika sätt. Diskursanalysen går att genomföra på tre nivåer i varje policyfält.

Jag valde att analysera kvalitetsredovisningarna och min intervju med en vd för några fristående skolor i fyra steg:

Från Bergs dimensioner i skolans motstridiga politiska uppdrag, nämligen: kvalificerande, socialiserande, sorterande och förvarande som ett raster för att identifiera vilket eller vilka av uppdragen som var dominerande i kvalitetsredovisningarna.

Nästa steg var att söka utsagor som relaterade till elever i behov av särskilt stöd samt relatera dessa till om benämningarna handlade om det ett relationellt, kategoriskt eller kompensatoriskt perspektiv.

Därefter identifierade jag utestängningsmekanismer utifrån Lukes andra och tredje maktdimension.

Därefter tolkade jag resultatet utifrån mina frågeställningar och teoretisk ram det vill säga policy samt diskurs.

Analysverktygen fyller flera funktioner. Bland annat kan förekommande politiska åtgärder förtydligas. Föreställningar om elever i behov av särskilt stöd kan rekonstrueras, det vill säga att individer och grupper tillskrivs identiteter. Min ambition är att kunna se hur dessa ömsesidigt betingar varandra. I en given politisk kontext fixeras en mening genom olika utsagor, eller termer som står i ett skapat utbytesförhållande till varandra. Diskursens kärna framträder och vissa tecken som är mera centrala än andra. Identiteten är kopplad till vilka rättigheter individer eller grupper har.



## 7.8 Validitet

Undersöker jag det jag vill undersöka? Genom att välja kommunala kvalitetsredovisningar samt policytexter på andra nivåer som analysenheter anser jag att jag fångat det jag hade syfte belysa. Då jag inte fick tillgång till en skriftlig kvalitetsredovisning av fristående skolers huvudman genomfördes en intervju och fick därigenom tillgång till jämförbara data.

Då jag eftersträvade en egen förståelse och insikt om vårt skolsystems betydelse för elever i behov av särskilt stöd, behövde jag få begrepp, modeller och verktyg för att kunna analysera mina data. Valet av empiri är redovisat.

Då mina analysenheter på ansvarsnivån endast är fyra kan inte generaliseringar göras men tydliga likheter och skillnader kan påvisas.

## 7.9 Etiska principer

Informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet är uppfyllda.

## 8. Resultat

”Elever i behov av särskilt stöd” har ersatts av diskursen, de som inte når (betygs-) målen i de kvalitetsredovisningar jag har analyserat.

Winther Jörgensen & Phillips (2000) belägger ett samband mellan socialkonstruktivismen och diskursanalys där båda teorierna tydliggör ett samband mellan kunskap och social handling. Beroende av vilken världsbild som konstrueras i olika sociala gemenskaper bestämmer diskursen vad som är möjligt och inte möjligt att säga och göra.

Fokus i kvalitetsredovisningarna finns på de elever som inte når målen. Denna slutsats stärks även från utredningsmaterialet till en ny skollag (SOU 2008:8).

De som inte når (betygs-) målen finns noggrant redovisade och uppdelade i åldrar och ämnesvis samt med en önskvärd norm för hur många elever som bör vara godkända i del olika ämnena, hänsyn tagen till socioekonomiska bakgrundsfaktorer i kommunen. Den fortbildningsambition som uttrycks är att fortbilda lärare i betygssättning. Inte någon av de analyserade kommunerna problematiserar elevers **lärande**. Planering för hur skolan ska möta den variation av olikhet bland elever, inom en så snar framtid som nästa år, ges inte heller något utrymme. Detta kan tolkas som att det endast är de mätbara målen (betygen) som tas upp för analys i redovisningen från kommunerna. Åtgärder för dessa elever finns inte planerade. Haug (1998) belyser dilemmaperspektivet.

Den planering som finns i kvalitetsredovisningarna är åtgärder av administrativ art.

Däremot redogör en kommun för en planerad omorganisation som ska genomföras på förvaltningsnivån. Lindesjö & Lundgren (2006) benämner detta som målreträtter då man istället för det man har ansvaret för börjar utvärdera sin egen organisation.

Det finns en tydlig skillnad i vad som fokuseras och skrivs om i kommunernas utvärdering/kvalitetsredovisning beroende på politisk majoritet i kommunen.

Kommunernas kvalitetsredovisningar uttrycker flera diskurser samtidigt från olika kontexter beroende av den idelolgi som har majoritet i majoritet i kommunen. Ideologiska skillnader mellan kvalitetsredovisningarna i de olika kommunerna är tydliga. Här följer några citat från analysenheterna.

Alla elever ska ha gratis skolskjuts för att fritt kunna välja skola inom kommunen. (en mindre alliansstyrd kommun)

Skapa förutsättningar för det livslånga lärandet samt ge alla barn möjlighet att utvecklas efter sina förutsättningar. (en mindre socialdemokratisk kommun)

Det föreligger en oklarhet gällande olika nivåers ansvar och uppdrag att säkerställa måluppfyllelse och likvärdighet i enlighet med de nationella styrdokumenterna. Oklarhet innebär att förvaltningar och nämnder inte bedömer hur och med vilka resultat man skapar förutsättningar för enheterna, utan istället redovisar/bedömer enhetsnivån/rektors uppdrag och ansvar. (kommunal kvalitetsredovisning i kommun med stadsdelsnämnder)

Vi har köpt in datorer och ”smartboard” till våra elever och klassrum för att alla elever ska ha optimala förutsättningar. (vd för några fristående skolor)

Innehållsmässigt är kvalitetsredovisningarna en nulägesbeskrivning. Åtgärder för att förbättra möjligheterna för elevers lärande diskuterades, problematiserades eller planerades det inte för.

I en av kommunerna beskriver man att det finns en central resursgrupp för elever med socioemotionella svårigheter. Det påpekas att det är föräldrarna som valde om eleven skulle skrivas in i gruppen eller inte. Även om det finns en valfrihet i att skrivas in i resursgruppen eller inte utgår man från det kategoriska perspektivet. Statistik från skolverket visar att varje kommun i Sverige i genomsnitt har fyra enskilda undervisningsgrupper var. Åtgärder som planeras för är av administrativ art.

## 9. Diskussion

Vetenskapen handlar grovt sett om ontologi, dvs. vad som är verkligt och vad som kan antas existera och epistemologi, dvs. frågor om kunskap och grunderna för vårt vetande och hur vi kan veta något. (Bergström & Boreús, 2008) Teorier är abstraktioner byggda på avsiktliga förenklingar och hypotetiska antaganden i form av teoretiska begrepp och modeller vilket gör att ”sanning” inte längre är det primära kriteriet utan ”effektivitet” och inre ”konsistens”. Teorins funktion är att ange av vilken art det studerade fenomenet är, hur det ska uppfattas, vad som är väsentliga drag, hur olika faktorer hänger samman och hur de förklaras.

I en lärandeprocess uppstår ett spänningsförhållande där förståelsen sker. Detta spänningsfält har funnits i de samtal jag beskrev i inledningen av detta arbete. Detta spänningsfält har även varit drivkraften i min studie. Den redovisning jag gjort är den förståelse jag erhållit i mötet med fenomen, vårt skolsystem, kvalitetsredovisningar och elever i behov av särskilt stöd. Förståelsen har skapats i diskursiva policyanalysen, i mötet med människor, genom att ta del av andras forskning och litteraturstudier.

## 9.1 Mål- och resultatstyrning

Offentlig styrning eller privat styrning har länge varit ett ämne för studier. I slutet av 1990-talet påbörjades en reform som var tänkt att transformera den offentliga styrningen till att bli mera lik marknadsstyrning. De privata företagen har använt sig av målstyrning en längre period än vad de offentliga har gjort och har därför ett försprång eftersom de privata har haft längre tid på sig att lära sig av framgångar och misstag. En av New Public Management reformens punkter innebär att implementera målstyrning i den offentliga verksamheten. Den offentliga sektorn är till största delen finansierad av skatter i olika former. Rombach (1991) har analyserat kritik mot målstyrning både i form av implementeringssvårigheter och att i beslutsprocessen tas både problem, alternativ och lösningar fram utan att medel anvisas. Genom att verksamheterna tilldelas en rambudget med ett strikt resultatansvar kommer ofta ekonomi och inte elevers behov i centrum i den sociala praktiken.

En tydlig ideologisk omdaning har skett i vårt samhälle. En ökad tro på marknadsmekanismer inom hela den offentliga sektorn är tydlig. Marknadstänkande ska borga för ekonomisk effektivitet och garanti för kvalitet. Ambitionen att med politiska medel lösa sociala problem ersätts av begrepp som individuell valfrihet. Politiskt styrd verksamhet och offentliga monopol har alltmera ifrågasatts till förmån för marknadslösningar.

Lagstiftningen har ramlagskaraktär. Dessa lagar utmärks av ambitiösa målformuleringar men de har inte alltid en tvingade karaktärer.

Kommunernas acceptans för statlig detaljstyrning har reducerats i takt med decentraliseringen, avreglering och tilltagande samhällsekonomiska problem. Detta har inte påverkat statens ambitioner på kommunernas vägnar, snarare tvärtom. De 290 kommunerna har olika förutsättningar, kompetens, ambitioner mm. Detta kan innebära att kvalitet på utbildning kan tänkas variera stort mellan olika kommuner.

## 9.2 Politisk styrning

Fristående skolor kan drivas som privata företag, och regleras av aktiebolagslagen, men även av skollagen och dess riktlinjer. Politikerna har det övergripande ansvaret för offentlig verksamhet som skolan. Kommunernas huvudmannaskap som formuleringsarena berör inte i lika stor utsträckning de fristående skolorna som de kommunala skolorna. Kommunstyrelsen har dock ett särskilt ansvar för kommunens ekonomi och nämnden har ett politiskt ansvar inom sitt ansvarsområde. Detta betyder att nämnden har ansvaret för eleven, även om en verksamhet bedrivs på entreprenad eller i egen regi. Den politiska ledningen förväntas att företräda samhällets grundläggande värderingar och förfoga över experter med förmåga att lösa problem med grundval av kunskaper om omgivningen, analysera olika tillvägagångssätts effekter, samt jämförelser av dessa med den ursprungliga värderingen.

Specialiserade enheter utvecklar egna mål och rutiner och inriktar sig på delproblem inom det egna området, vilket leder till negativa konsekvenser på andra områden. Mot denna bakgrund kan man uppfatta att tjänstemän och förvaltningar frigör sig från den politiska kontrollen och förvaltningsverksamheten avspeglar inte bara folkviljan utan även tjänstemännens och förvaltningarnas egenintresse.

### 9.3 Konsekvenser för elever

Elever i behov av särskilt stöd tas inte upp i kvalitetsredovisningarna, nu talas och skrivs istället om betydligt större elevgrupp, de som inte når (betygs) målen. Den policy som klart framträder i kvalitetsredovisningarna är att endast två kategorier av elever förekommer, de som når målen och de som inte når målen. Inte i någon av kvalitetsredovisningarna riktas intresset mot miljörelaterade aspekter eller det relationella handikappbegreppet som den statliga handikappolitiken förespråkar. Med utgångspunkten i normalfördelningskurvan kommer alltför många elever att förpassas till gruppen avvikande. Någon kvalitativ utvärdering eller planering/utveckling finns inte heller för denna elevgrupp i de kommunala kvalitetsredovisningarna. Elever olikhet ges inte något utrymme i kvalitetsredovisningarna. I anvisningarna till kvalitetsredovisningarna (skolverket, 2006) kan vi läsa:

Över tid bör fördjupade utvärderingar av verksamhet och utbildningen för dessa barn och elever redovisas. Kommunerna och de fristående skolornas huvudmän bör analysera verksamhet och åtgärder för de barn som skolan behöver göra särskilda insatser för – detta gäller särskilt för nyanlända invandrare och elever med funktionshinder. Över tid bör också fördjupade utredningar göras ( skolverket. 2006).

Från att staten styrts till ett skydd för individnivån överför man nu tydligt ansvaret till den kommunala nivån. Ansvaret läggs nu tydligare på kommunerna och de fristående skolornas huvudmän för barn/elever man behöver göra särskilda insatser för. Från det statliga kravet i bl. a LPO 94 att analysen skulle ske på individnivå, har man nu lämnat detta ansvar till att kommuner och fristående skolors huvudmän kan redovisa detta på skolnivån. I kvalitetsredovisningarna kommer heller inte specialpedagogiska frågeställningar upp. I kommunen som formuleringsarena, i de kommunala kvalitetsredovisningarna, tas inte några policyfrågor upp för elever i behov av särskilt stöd. Problematiken förskjuts helt och hållet till realiseringsarenan (den lokala skolan).

### 9.4 Förslag till vidare forskning

Det skulle vara intressant att analysera flera kommuners kvalitetsredovisningar över tid och kunna gå mera på djupet i analysen av vårt skolsystem. Kvalitet är ett svårfångat fenomen och det skulle vara intressant att studera andra länders sätt att lösa problematiken.

## Referenslista

Alexanderson, M. (red.). (1999). *Styrning på villovägar – perspektiv på skolans utveckling under 1990-talet*. Lund: Studentlitteratur.

Alverson, M. & Stanly, D. (2000). *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.

Asp Onsjö, L. (2006). *Åtgärdsprogram – dokument eller verktyg. En fallstudie i en kommun*. (Göteborg Studies in Educational Sciences, 248). Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis.

Backman, J. (1998). *Rapporter och uppsatser*. Lund: Studentlitteratur.

Bergström, G. & Boreus, K. (2005) *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Eriksen, E. (1998). *Kommunikativt ledarskap. Om styrning i offentliga institutioner*. Daidalos.

Ekström, P. (2004). *Makten att definiera. En studie av hur beslutsförfattare formulerar villkor för specialpedagogisk verksamhet*. (Göteborg Studies in Educational Sciences). Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis.

Emanuelsson, I. & Persson, B. & Rosenqvist, J. (2001). *Forskning inom det specialpedagogiska fältet – en kunskapsöversikt*. Skolverket.

Gustavsson, B. (2003). *Kunskapande metoder inom samhällsvetenskapen*. Lund: Studentlitteratur.

Hedin, R. (2002). *Specialpedagogisk forskning – en kritisk granskning i omvärldsperspektiv*. Skolverket.

Holme, I. & Solvang, K. (1997). *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur.

Kvale, S. (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.

Lindesjö, B. & Lundgren, U.P. (2006). *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: HLS Förlag.

Rapport 316:2. (2002). *Fristående skolor – Internationell forskning 1995 – 2000*. Skolverket.

Repstad, P. (1999) *Närhet och distans. Kvalitativa metoder i samhällsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur.

Skolverket. (2008). *Särskilt stöd i grundskolan. En sammanställning av senare års forskning och utvärdering*.

Skolverket. Beslut 2005-04-07, dnr. 52 – 2003: 2247. *Anmälan angående mottagande av grundskolelev vid fristående skola.*

Stukát, S. (2005). *Att skriva examensarbete inom utbildningsvetenskap.* Lund: Studentlitteratur.

Vetenskapsrådet. (2002) *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning.* Stockholm: Vetenskapsrådet.

Vetenskapsrådet. (2006). *Möten? Forskning om specialpedagogik i ett internationellt perspektiv.* Vetenskapsrådet.

Wallén, G. (1996) *Vetenskapsteori och forskningsmetodik.* Lund: Studentlitteratur.