

**Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT/13**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Gustav Gabinus

Handledare: Patrik Zapata

Examinator: Rolf Solli

# **Styrningen av skolan**

**Statlig eller kommunal, spelar det någon roll?**

## **Sammanfattning**

I internationella kunskapsmätningar presterar svenska elever allt sämre och likvärdigheten mellan kommunerna minskar. Samtidigt pågår det ett omfattande reformarbete där det hösten 2011 infördes en ny läroplan, nytt betygssystem och en omarbetad skollag. Samtidigt listar skolverket decentraliseringen eller kommunaliseringen som en bidragande orsak till fallande kunskapsresultat. En problembild som delas av bland annat tre riksdagspartier (V, FP och SD), utbildningsminister Jan Björklund och lärarnas Riksförbund som återigen vill förstatliga skolan. Detta står i kontrast till två nyligen publicerade och internationellt erkända forskningsrapporter som menar att länder bör fokusera på andra reformområden än styrning och organisation när de strävar att efter att förbättra och reformera sina skolsystem.

Syftet med denna uppsats är att med bakgrund av dessa forskningsrapporter studera sambanden mellan centraliserade/decentraliserade skolsystem och hur eleverna presterar. Detta operationaliserades igenom att jag tog fram ett mått som byggde på OECD's definition av centraliserade/decentraliserade styrmodeller som jämfördes mot Pisas kunskapsmätning. Nio Europeiska länder vars elever presterade olika valdes ut att ingå i studien. Resultatet blev ett signifikant samband mellan decentraliserade skolsystem och höga resultat. Alla topppresterande länder i EU har decentraliserade skolsystem och lyckas inom ramen för detta system uppnå höga resultat. Ett relativt begränsat urval i kombination med ett komplext orsakssamband gjorde det dock svårt att dra allt för långtgående slutsatser, men en viktig slutsats är att man ska vara försiktig med att se ett förstatligande eller en centralisering av skolan som en viktig reform eller "patentlösning" för att höja elevernas resultat.

## Innehållsförteckning

1	Inledning .....	1
2	Bakgrund: Två studier om styrningen av skolan.....	2
2.1	McKinsey “How the Worlds best performing school systems came out on top” .....	3
2.2	Styrning enligt MC Kinsey .....	3
2.3	John Hattie och Visible Learning .....	4
2.4	Hattie och Styrning .....	4
2.5	Studierna i en svensk kontext.....	4
3	Problemformulering.....	5
4	Syfte och Forskningsfråga.....	6
5	Styrning av skolan .....	6
5.1	Organisationsnivå .....	6
5.2	Samhällsnivå .....	8
6	Metod.....	11
6.1	Analysmetod: Bivariat analys .....	11
6.2	Urval länder .....	12
6.3	Variabelvärde (styrning).....	13
6.4	Variabelvärde (elevernas resultat) .....	14
6.5	Metodkritik .....	15
7	Redovisning av datainsamling .....	16
8	Redovisning av sambanden mellan elevers resultat, länders styrning samt BNP-nivå.....	23
8.1	Elevers resultat i förhållande till BNP.....	24
8.2	Elevers Resultat i förhållande till styrning .....	26
9	Analys: Varför ser vi ett samband mellan decentraliserade skolsystem och höga resultat? .....	28
10	Rekommendationer.....	30
11	Referenser.....	31

# 1 Inledning

ESO rapporten “svensk skola i ett internationellt perspektiv” konstaterar att det finns ett gap mellan forskningen och den politiska debatten om skolutveckling i Sverige (ESO 2011:11). Debatten handlar, enligt ESO, i en allt för hög grad om kommunaliseringen eller decentraliseringen av det svenska skolsystemet. Tillexempel så publicerade Sifo i Maj 2013 en undersökning som visar att 46 % procent av befolkningen vill förstatliga skolan och det är en bild som bekräftas av SOM- institutet vid Göteborgs Universitet. Även tre riksdagspartier (V, FP och SD), utbildningsminister Jan Björklund och lärarnas Riksförbund vill återigen förstatliga skolan. Också skolverket delar problembeskrivning och listar decentralisering som en bidragande orsak till fallande kunskapsresultat hos elever i Sverige.

Detta står, som också ESO rapporten konstaterat, i motsats till vad en stor del av den internationella forskningen som menar att styrningen av skolan (centraliserad eller decentraliserad) har en mycket liten om ens någon påverkan på elevernas resultat. Istället är det andra typer av reformer som länder bör fokusera på när de strävar efter att förbättra sina skolsystem<sup>1</sup>. Samtidigt så har bara ett fåtal länder, enligt den amerikanska konsultfirman McKinsey, utvärderat styrningen av skolan (McKinsey 2012), även om det finns ett fåtal äldre forskningsrapporter om sambandet mellan decentraliserade och centraliserade skolsystem och elevers prestationer.

I denna uppsats undersöker jag sambandet mellan hur länder väljer att styra sina skolor (centraliserat eller decentraliserat) med hur deras elever presterar. Men vi börjar från början. Var tredje år genomför Pisa<sup>2</sup> sin studie där man jämför elevers kunskapsnivåer i olika länder. Syftet är att uppmuntra länder till att ständigt sträva efter att förbättra sina utbildningsystem och att bidra med kunskap om vilka typer av skolreformer som är mer eller mindre framgångsrika. I undersökningen hittar man en stor spridning mellan länder även om de kan tyckas befinna sig i samma kontextuella situation. Sverige befinner sig tillexempel nittonde plats medan Finland befinner sig på tredje plats.

---

<sup>1</sup> För mer info om skolreformer se bakgrund

<sup>2</sup> Programme for International Student Assessment

Sverige har i de senaste mätningarna fått ett allt sämre resultat och genomförde hösten 2011 ett antal större reformer med en ny läroplan och ett nytt betygssystem. Samtidigt har två forskningsrapporter som vänder sig till beslutsfattare inom skolfrågor fått ett stort genomslag. McKinseys rapport om framgångsrika skolor har citerats flera gånger i svenska riksdagsdebatter och den Australienska författarens Hatties forskning ligger till grund för arbetet med att kvalitetssäkra undervisningen i Göteborgs kommunala gymnasieskolor. Båda dessa internationellt erkända rapporter har kommit till slutsatsen att hur olika länder styr sina skolor har en liten betydelse för elevernas prestationer. Samtidigt tar McKinsey studien bara upp enskilda exempel på nationer som har utvärderat styrningen av skolan. Inte heller Hattie har i sin studie bekymrat sig över vilken huvudman skolan har och de konsekvenser detta får för de olika bakgrundsvariablerna. Det ter sig därför som att det behövs ytterligare forskning kring sambandet mellan elevernas resultat och styrningen av skolan.

I denna uppsats kommer jag att undersöka sambandet mellan länders styrning av skolan och vad deras elever presterar. Är styrningen viktig eller är det andra faktorer som väger tyngre?

## 2 Bakgrund: Två studier om styrningen av skolan

Denna uppsats skrivs med bakgrund av två forskningsrapporter som vänder sig till beslutsfattare inom skolfrågor som har fått ett stort genomslag de senaste åren. I detta bakgrundskapitel kommer jag att redogöra för deras huvudsakliga innehåll. Notera att med länders styrning av skolan avses i denna uppsats graden av decentraliserad eller centraliserad styrning av de offentliga skolorna. Min definition på ett centraliserat eller decentraliserat skolsystem utgår ifrån OECD's definition där man tittar på vilken huvudman skolorna har (kommunal, regional eller statlig huvudman) samt vilken frihet denna huvudman har i förhållande till nationella riktlinjer.

Det amerikanska managementkonsultbolaget McKinsey's rapport om framgångsrika skolor har citerats flera gånger i svenska riksdagsdebatter när man diskuterat skolreformer. Den Australienske forskaren John Hattie, med sin studie om vad som påverkar elevers resultat, beskrivs av lärarnas tidning som ett "skolorakel" (Lärarnas tidning 2013:3) och Sveriges kommuner och landsting har gett ut hans studie på svenska. Båda dessa studier menar att styrningen av skolan är av underordnad betydelse för elevernas resultat. Men kan man verkligen

dra dessa slutsatser av deras forskning? Här kommer en kort översikt av vad de kommer fram till.

## **2.1 McKinsey “How the World’s best performing school systems came out on top”**

McKinseys studie om framgångsrika skolnationer kom 2007. I deras studie har de studerat hur 25 länder väljer att utforma sitt skolsystem med utgångspunkten att det spenderas mer än någonsin på skolutveckling och reformer samtidigt som elevernas prestationer knappt förbättrats “*de senaste decennierna*” (McKinsey 2007:3).

Slutsatserna av deras undersökning är att tre parametrar är viktigare än andra för att skapa ett framgångsrikt skolsystem. Dessa parametrar är: att få rätt människor att bli lärare, att ge dem rätt typ av utbildning samt att försäkra sig om att “*systemet kan ge bästa möjliga instruktioner till varje barn*” (McKinsey 2007:3). Bland annat konstaterar det att samtliga topp 10 länder på PISAS skolranking med ett undantag har högre ingångslöner för lärare än OECD genomsnittet (McKinsey 2007:22).

## **2.2 Styrning enligt MC Kinsey**

McKinseys rapporten går också närmare in på hur viktigt (eller oviktigt) styrningen av skolan är (statlig eller kommunal) och tar främst upp tre exempel. Dels är det England som 1997 utvärderade alla skolreformer sedan 1950 talet och då undersökte man bland annat “*the role of national government, the role of local government*” (McKinsey 2007:11). Slutsatsen blev då enligt MC Kinsey att trots 50 års reformarbete med “*ny styrning av skolor, nya läroplaner och förbättrade prov*” kunde man inte se några förbättringar (McKinsey 2007:11).

Det andra exemplet är från Nya Zeeland där man 1990 decentraliserade styrningen av skolor från staten till kommunen (man skapade också helt självstyrande skolor). Utvärderingen visade att detta hade haft en svag negativ effekt på elevernas resultat och man kom till slutsatsen att “*it was naive to assume that that classroom qualite would improve just beacuse we changed our structur*” (Mc Kinsey 2007:12).

Det tredje exemplet är från USA där man prövade att “*decentralisera styrningen i olika skoldistrikt*” (McKinsey 2007:12) samt skapa nästan helt autonoma skolor. Slutsatsen av dessa reformer var enligt McKinsey en besvikelse. Myndigheten för skolutveckling i USA: The

National Assessments of Educational Progress menade till och med att elever i Autonoma skolor presterade något sämre än i andra skolor (McKinsey 2007:12).

### **2.3 John Hattie och Visible Learning**

John Hatties studie Visible Learning publicerades 2008 och beskrivs som en forskningsöversikt över vad som påverkar elevers prestationer i skolan (Hattie 2011:6). Det är en metanalys av över 800 studier gjorda på skolområdet. Detta är en typ av effektforskning som på skolans område är vanligare i andra länder än i Sverige. Särskilt USA, Storbritannien och Nederländerna har *“omfattande forskning inom detta fält”* (Hattie 2011:10).

Hattie har i sin rapport med många positivistiska inslag tagit fram ett mått som han använder på olika parametrar för att se hur stor påverkan de har på elevens inläring. Har en parameter effekten 0 så har den ingen påverkan och har den faktorn 1 så har den stark positiv påverkan på elevens prestationer. Till exempel så har klasstorlek effekten 0.4 alltså en, enligt Hattie, medelmåttig effekt på elevernas prestationer. Exempel på parametrar som har stark effekt är Socioekonomisk status (0,6) och att arbeta med formativ bedömning (0,61) (Hattie 2011:29).

### **2.4 Hattie och Styrning**

Hattie har inte tagit fram ett mått av som mäter den effekt som vilken huvudman skolan har (till exempel kommunal, statlig eller privat) men konstaterar att skolorienterade parametrar (som elevpeng eller storlek på skolan) har en underordnad effekt.

En vanlig kritik mot Hatties studie är att *“background/context effects are ruled out”*. Det vill säga att det blir missvisande att ta fram en effekt utan att se den i sitt sammanhang. Den huvudman eller typ av styrning som skolsystemet har kan till exempel mycket väl påverka de effekter som Hattie beskriver. Detta är en vanlig typ av kritik mot denna typen av forskning då man utgår ifrån att *“finns en perfekt korrespondens mellan verkligheten och de termer som används för att beskriva den”* (Bryman 2011).

### **2.5 Studierna i en svensk kontext**

De två rapporternas slutsatser blir intressant i en svensk kontext då det finns långtgående diskussioner om vilken huvudman skolan ska ha och vilken typ av reformer som är viktiga för att höja elevernas resultat. Något som också påpekas i den tidigare nämnda ESO rapporten som

konstaterar att det finns ett gap mellan den politiska debatten om skolans styrning och den internationella forskningen som menar att skolans styrning inte är viktigt reformområde.

### 3 Problemformulering

Bågenholm skriver i sin komparativa studie, där han jämför olika styrelseskick, att *”även om det inte alltid råder enighet forskarna emellan vad gäller effekterna av politiska system så finns det få som menar att det inte skulle ha någon påverkan på politiken”* (Bågenholm 2012:14).

I denna uppsats kommer jag undersöka effekterna som Bågenholm uttrycker det politiska system men kanske snarare styrning har för elevernas prestationer i olika länder. Att reformera ett skolsystem och till exempel decentralisera styrningen syftar ju precis som att införa en ny läroplan till att direkt eller indirekt höja elevernas resultat. Skillnaden mellan ett nytt styrsystem och en ny läroplan är att orsakssambandet inte är lika starkt. Få skulle dock säga att styrningen inte påverkar elevernas resultat.

Valet av styrning kan påverka alla andra variabler som vi tidigare nämnt som till exempel att *”få rätt människor att bli lärare”*. Är det till exempel så att centraliserade system där lärarna är anställda av staten, som ofta ses som en mer attraktiv arbetsgivare än kommunen också får bättre lärare och höjda resultat. Eller är det så att decentraliserade system med möjligheter för skolor och kommuner att anpassa sin undervisning efter den lokala kontexten ger andra typer av resultat.

Är det helt enkelt så att länder med en viss typ av styrning av skolan får en viss typ av resultat samtidigt som länder utan denna egenskap får andra resultat? Svaret på den fråga kan inte bara fungera vägledande för vad som bör prioriteras i det politiska reformarbetet av skolan utan också säga oss någonting om styrningen (input) spelar någon roll för den output man får i form av prestationer från eleverna.



## 4 Syfte och Forskningsfråga

Syftet med denna studie är testa Hattie och McKinseys teorier om att hur länder väljer att styra sina skolor (centraliserat eller decentraliserat) inte har en effekt på elevernas resultat.

Det operationaliserar jag genom att ställa forskningsfrågorna:

1. Finns det ett samband mellan hur länder styr sina skolor (centraliserat eller decentraliserat) och hur eleverna presterar?
2. Om svaret är ja: teorin falsifierad och det finns ett samband. Hur kan det förklaras och förstås?

## 5 Styrning av skolan

I detta kapitel kommer jag redogöra för mina teoretiska utgångspunkter som befinner sig på två nivåer. Dels på en organisatorisk nivå där jag på ett övergripande sätt redogör för de huvudsakliga för och nackdelar med centralstyrda eller decentraliserade styrmodeller. Samt på en samhällsnivå där jag utgår ifrån de explicita teorier som finns om skolor, hur de bör styras ur ett centraliserat eller decentraliserat perspektiv och vilka konsekvenser det för med sig.

### 5.1 Organisationsnivå

Under tidigt 1900 talet när organisationer blev ”*större och allt svårare att överblicka*” (Eriksson-Zetterquist 2005:113) kunde man se de första tendenserna till decentraliserat beslutsfattande och nya styrmodeller. Organisationer kom i en högre grad än tidigare att styras av ”*Strategiska beslut, policys och riktlinjer*” (Eriksson-Zetterquist 2005). Samtidigt så är inte organisationer lika svåröverblickbara idag då ”*utvecklingen av informationsteknologin (...) har bidragit till ökad centralstyrning*” (Eriksson-Zetterquist 2005).

Är det då så att olika typer av organisationer lämpar sig bättre för centralstyrning eller decentralisering än andra? Zetterqvist menar till exempel att centraliserad styrning lämpar sig bättre i organisationer som verkar i en ”*komplex och osäker omvärld*” (Eriksson-Zetterquist 2005) där det ställs snabba krav på att snabbt kunna ställa om och anpassa sin organisation. Vidare så underlättar en centralstyrd organisation för en enhetlig implementering av olika beslut och likvärdigt hantering av olika frågor eller ärenden. Samtidigt så menar till exempel Burns och

Stalker i sin studie om framgångsrika organisationer att de i princip alltid är ”*mindre hierarkiska, mindre rigida och mindre centralistiska*” (Eriksson-Zetterquist 2005).

Sett ur ett offentligt perspektiv är en decentraliserad styrmodell ofta förknippade med någon form av mål eller resultatstyrning (Christensen 2010:160f) i motsatt till en centraliserad styrmodell med en stor grad av detaljstyrning.

Mål och resultatstyrning kan ses som en produkt av New Public Management och är en styrmodell inspirerad av idéer kring ekonomistyrning och decentralisering (Power 2005:328). Det som kännetecknar målstyrning är att målen har en hög abstraktionsgrad vilket ska ge tjänstemannen en frihet i på vilket sätt han eller hon vill jobba för att uppnå målen. En idealbild för målstyrning är att politiker formulerar mål som grundar sig på behov eller önskemål från samhället. Förvaltningen uppgift är sedan att arbeta mot målet och har en stor grad av frihet i utforma implementeringen av målet (Christensen 2010:114). Detta ger en möjlighet att operationalisera mål för offentlig verksamhet, använda dessa mer aktivt och sedan utvärdera resultaten utifrån de (Christensen 2010:114).

Mål och resultatstyrning är omdebatterat och en vanlig invändning är att det är svårt att använda tydliga offentliga mål i en värld som är komplex och delvis oklar (Christensen 2010:114). En komplex värld kan alltså leda till både kunskapsmässiga problem men också implementeringsproblem. Andra kritiker menar att det finns en tendens att man formulerar mål som är lätta att mäta samtidigt som andra mer komplexa mål blir nedprioriterade (Christensen 2010).

Detaljstyrning i offentlig verksamhet kan som tidigare konstaterat stå som garant för likvärdighet och enhetligt implementering. Något som kan jämföras med Webers ideala byråkrati (Eriksson-Zetterquist 2005:69). Enligt webers byråkratibegrepp så ska den präglas av att verka under lagen, vara förutsägbara och verka under den sakliga ämbetsplikten. Det vill säga att organisationen ska behandla alla som kommer i kontakt med den på ett likvärdigt sätt och ha tydliga kriterier och riktlinjer för hur den fungerar. Enligt Weber själv ska stora beslut fattas centraliserat och små beslut decentraliserat.

Värd att nämna är också Lipskys teori om närbyråkrater. Han menar att vissa yrken är mer lämpade att detaljstyra än andra. Lärare (som han definierar som en närbyråkrat) är en

yrkesgrupp med hög grad av professionalisering som är svår att detaljstyra. Till i skillnad från många andra arbetssätt inom den offentliga sektorn som kantas av rutin består lärarens vardag av möten med individer som skapar en komplex arbetsmiljö. Vidare är yrken med en hög grad av professionalisering svårare att styra då cheferna inte har samma typ av kompetens som professionen (Lipsky, 2010).

Sammanfattningsvis kan man säga att många menar att decentraliserade styrmodeller höjer motivationen och kan verka som incitament för bättre arbetsinsatser (Eriksson-Zetterquist 2005:172). Vidare kan decentraliserade styrmodeller bättre anpassas sig till sin lokala kontext och olika förutsättningar. Centralstyrda organisationer står på andra sidan som garant för en likvärdighet och enhetlig implementering samtidigt som de har möjlighet att snabbt ställa om sin organisation.

## 5.2 Samhällsnivå

På samhällsnivå finns det många teorier på hur man bäst ska organisera och styra skolor. I Sverige har vi en pågående debatt om styrningen av skolan då både Utbildningsministern Jan Björklund och Lärarnas Riksförbund vill förstatliga skolan samtidigt som SKL menar att vore ett blindspår (DN 2013-03-27). Samtidigt finns det en stor mängd forskning i såväl Sverige (om t.ex. effekterna av kommunaliseringen) som utomlands (om olika styrmodeller). I detta avsnitt kommer jag kortfattat försöka återge den debatt om olika styrmodeller som finns och deras respektive för och nackdelar med utgångspunkt i teorier om styrning och tidigare forskning.

I den svenska debatten om skolors styrning återfinns de flesta argumenten från organisationsavsnittet och det är inte svårt att konkretisera de genom den skolpolitiska debatten. Tillexempel så skriver Emma Ek i sin avhandling ”*De Granskade – Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*” att syftet med den svenska kommunaliseringen var att ”*man ville decentralisera både ansvar och beslutsfattandet vad gäller skolverksamhetens inriktning och utformning*”(Ek 2012:63). Detta skulle ge ökad makt åt lokalpolitiker och lärare att bättre anpassa sin undervisning till den lokala kontext de befinner sig i (Ek 2012). Liknande står också i den Proposition 1990/81:18 som låg till grund för kommunaliseringen: ”*Kommunerna får således en betydande frihet att organisera sin ledning i övrigt på de sätt som de finner lämpligt med utgångspunkt från lokala behov och förutsättningar*” (Proposition

1990/81:18). Man skriver också att ” *på en lokal nivå mer frihet att anpassa den egna skolan till egna lösningar så att utbildningen blir så bra som möjligt för varje enskild elev*” (ibid).

Med det finns också en tanke om att decentraliseringen ska fungera som incitament för kommunerna att ständigt förbättra sina lokala skolor. Tillexempel så står det i propositionen att ”*Genom att kommunerna får ta ett större ansvar för kompetensutveckling ökas möjligheterna till att utveckla utbildningsnivån på de egna skolorna*” (ibid). Detta känner vi också igen ifrån Ericsson teorier i det tidigare organisationsavsnittet att decentralisering leder till ökade incitament för förbättring.

Ett av de viktigaste argumenten mot den svenska kommunaliseringen var att det skulle äventyra likvärdigheten mellan olika kommuner. Något som man också kunnat konstatera i tidigare organisationsavsnitt där centralstyrda organisationer har bättre möjligheter att bedriva en likvärdig och enhetlig verksamhet. Bland annat så skrev Lärarnas Riksförbund 1996 att de motsätter sig en kommunalisering av skolan då olika kommuner har olika målsättningar och möjligheter att finansiera sin skolverksamhet vilket skulle kunna leda till standardskillnader. Detta var också i något som flera gånger påpekades i riksdagsdebatten kring propositionen om att kommunalisera skolan. Huruvida kommunaliseringen har lett till standardskillnader eller inte är fortfarande föremål för debatt. Enligt Skolverket så har likvärdigheten försämrats men menar att detta främst är ett resultat av det fria skolvalet och inte av kommunaliseringen. Samtidigt som SKL skriver i sin rapport ”*Kommunaliseringen av skolan och vikten av att blicka framåt*” att likvärdigheten har försämrats efter kommunaliseringen (SKL 2011:7).

När man diskuterar en centraliserad eller decentraliserad styrning av skolan bör man också nämna resurser. Centraliserade organ som till exempel staten ses ofta som mer resursstark än decentraliserade organ som till exempel kommuner (LR 2011:1). Att vara anställd av staten som till exempel rektor eller lärare kan leda till bättre förmåner och att höja yrkets status. Något som bland annat lärarnas riksförbund använder som argument för att förstatliga skolan ”*20 år av decentralisering ger vid handen att en uppvärdering av läraryrket svårligen kommer att växa fram i den kommunala organisationen.*” (LR 2010). Även tidigare nämnda MC Kinsey studie konstaterar att länder med bra presterande skolor också har lärlöner som ligger över genomsnittet (McKinsey 2007). Men frågan är om detta är en förenklad verklighetsbild. I Propositionen om att kommunalisera skolan så menas att kommunerna har möjlighet att använda

sina resurser effektivare än staten ”Det är positivt för kommunen att själva få ett större ansvar för att hur prioriteringar ska genomföras i den pedagogiska verksamheten och hur den ska skötas utifrån hur det ser ut i den egna kommunen.” (Proposition 1990/91:18). Även Institutet för Arbetsmarknadspolitisk utvärdering menar i sin rapport ”Vad hände med resurserna när den svenska skolan decentraliserades?” att man inte kan se några sådana tendenser och att ”För det första är skolresurserna mer jämnt fördelade efter decentraliseringen än före” (Ahlin 2005:1)

Men det finns också internationell forskning om olika styrmodeller för skolan. Till exempel så skriver Winkler och Gershberg i sin rapport ”*Education Decentralisation in Latin America: The effects on Quality of schooling*” att de kan konstatera att det finns ett svagt men signifikant samband mellan decentraliserade skolsystem och förbättrade resultat hos eleverna. De gjorde sin studie år 2000 i kontexten att allt fler länder i Latin Amerika decentraliserar sina skolsystem och de ville studera effekterna av detta. En av deras slutsatser var ”*Utbildningsreformers mål är att förbättra lärandet och att decentralisera skolsystemet är bara ett annat sätt att nå samma mål*” (Donald & Winkler 2000:6). I sin studie använde de OECD:s definition av decentraliserade eller centraliserade skolsystem och gjorde en kartläggning av olika länders skolsystem i Latinamerika.

I framförallt USA finns det också omfattande forskning (och debatt) om centraliserade eller decentraliserade skolsystem då olika delstater och städer tillämpar olika typer av styrning för sina skolor. Tillexempel så har USA:s National Assessments for educational progress ett flertal artiklar (vissa politiskt färgade) publicerade men många drar olika slutsatser och har olika utgångspunkter. Framförallt har i USA många offentliga skolor fått möjligheten att bli helt självstyrande dock med varierande resultat. I Chicago införde man tillexempel 1995 ett antal ”experimentalskolor”. Detta med bakgrund av dåliga och försämrade resultat i de offentliga skolorna. Dessa experimentalskolor fick egna budgetar och utökad autonomi. Resultat efter två år visade att experimentalskolorna hade bättre resultat än sin ”kontrollgrupp”. (Donald & Winkler 2000). Samtidigt menar USA:s National Assessments for Educational progress i en större studie att även om vissa experimentalskolor i USA uppvisar förbättrade resultat så finns det inget stöd för att självstyrande skolor förbättrar elevernas resultat mer än andra skolor.

## 6 Metod

För att undersöka vilken effekt länders styrning har på elevernas resultat har jag jämfört hur nio europeiska länder valt att styra sina skolor med elevernas resultat. För att kunna göra jämförelsen gav jag varje land ett variabelvärde som motsvarar deras styrning av skolan och ett variabelvärde som motsvarade elevernas resultat. I detta kapitel kommer jag först redovisa min analysmodell, sedan mina avgränsningar och slutligen hur jag har gått till väga för att konstruera de två olika variabelvärdena. Vidare har jag bara använt redan offentlig data för att kunna kartlägga ovan nämnda samband. Ett av de starkaste argumenten för att använda sig av offentlig data är enligt Bryman att det är ett så kallat "icke reaktivt mått" (Bryman 2011:313). Det vill säga att de data som redan finns tillgängliga inte kommer att påverkas av undersökningen. Vidare menar Bryman att man vid "*kvantitativa datainsamlingar*" (Bryman 2011:314) ska fastställa hur analysen av data ska gå till innan man väljer hur och vilken data man ska samla in. Detta för att analysmetoden kan komma att påverka vilken typ av data man behöver.

Nedan kommer jag först att redovisa vilken analysmodell jag har använt mig av och sedan vilka typ av data jag behövt och hur jag samlat in den.

### 6.1 Analysmetod: Bivariat analys

Bivariat analys handlar om att visa hur "*två variabler relaterar till varandra*" (Bryman 2011:326). Det vill säga att man letar efter bevis för att variationen i den ena variabeln sammanfaller med variation i den andra variabeln. Denna analysmetod förklarar alltså ett samband men inte orsak och verkan. Bivariat förklarar alltså inte om A orsakar B eller om det är B som orsakar A. Detta kommer jag inte heller analysera utan min utgångspunkt för analysen är att elevernas resultat är den beroende variabeln och att styrningen är den förklarande variabeln. Att det skulle vara tvärt om, att elevernas resultat påverkar hur länderna väljer att styra sina skolor är föga troligt.

Inom den bivariata analysen finns det två nyckeltal som jag har fokuserat på. Dels är det korrelationskoefficienten som visar styrkan i sambandet mellan variablerna och dels är det determinationskoefficienten som förklarar hur stor del av variationen i en variabel som förklaras av variationen i den andra variabeln. Med hjälp av detta verktyg kommer jag kunna förklara hur

stor del av länders styrning av skolan, decentraliserad eller centraliserad, som förklarar elevernas resultat.

När jag sedan tolkade och analyserade resultatet tog jag stöd i styrningskapitlet och de fördelar och nackdelar som förs fram i debatten om centraliserade eller decentraliserade styrmodeller. Dessa teorier kunde då fungera som en förklaringsmodell till de resultat jag fick fram.

## **6.2 Urval länder**

För att minimera så många yttre påverkansfaktorer som möjligt har jag valt att jämföra länder som befinner sig i liknande kontextuella situationer. Med detta menas att jag kommer att sträva efter att de länder som jag jämför har en så likartad syn på välfärdsstaten som möjligt och befinner sig i relativt samma regionala förutsättningar. Jag kommer här att avgränsa mig till EU länder. Jag är medveten om att det även inom EU länderna finns en stor spridning på hur man ser på välfärdsstaten men den spridningen är inte lika stor som om jag hade valt att inkludera till exempel Asiatiska eller Afrikanska länder.

Vidare har jag, för att underlätta en jämförelse tagit med länder som befinner sig på olika delar av Pisas ranking. Detta gör jag dels av tidsskäl och dels för att underlätta jämförelsen. De länder jag tittat på är det tre bäst presterande länderna (Finland, Norge och Nederländerna). Även Polen som sticker ut med bra resultat (sjunde plats i Europa) trots en låg BNP:nivå ingår i jämförelsen. Sedan har jag tagit fram data för två länder som befinner sig i mitten av PISAS ranking (Tyskland och Frankrike). Jag har även tagit fram data för tre länder som presterar mindre bra men fortfarande befinner sig på en liknande BNP nivå som de övriga länderna (Österrike, Tjeckien och Litauen).

### 6.3 Variabelvärde (styrning)

För att kunna genomföra en Bivariat analys måste jag ge varje land ett variabelvärde som motsvarar deras styrning (graden av decentralisering/centralisering) av skolan. För att avgöra graden av decentralisering har jag utgått ifrån OECD's definition av hur decentraliserat/centraliserat ett skolsystem är. De olika beståndsdelarna/variablerna som OECD's definition bygger på gav jag ett värde mellan ett och tre. Ett högt värde motsvarade en hög grad av centralisering och ett lågt värde motsvarade en hög grad av decentraliseringen. Slutligen så adderade jag värdet från de olika indikatorerna och fick ett variabelvärde för varje land.

Vidare gjorde jag vissa av OECD's indikatorer till starkare indikatorer än andra då de gav en bättre bild av vilken nivå som är huvudansvarig för skolan i respektive land (staten, kommunen eller regionerna) och vissa till svagare indikatorer då de förklarade hur stark denna huvudman var i förhållande till olika nationella riktlinjer. Vissa länder hade till exempel olika starka kommunal huvudman då skolorna var olika hårt styrda av nationella riktlinjer. Notera att även tidigare forskning på samma område har använt denna OECD's definition för att avgöra hur decentraliserat ett lands styrning av skolan är (till exempel Donald och Winklers studie).

Så här gick jag till väga: Först konstaterade jag att OECD's definition av centraliserade och decentraliserade skolsystem utgår ifrån 4 huvudsakliga parametrar med underliggande variabler. De fyra parametrarna är:

1. Resurser
2. Personalhantering
3. Struktur
4. Instruktioner

*Resurser* och *Personalhantering* gjorde jag till en starkare indikatorer än *instruktioner* och *struktur* då de gav en bättre bild (se figur 1) av vilken nivå som är huvudansvarig för skolan i respektive land (staten, kommunen eller regionerna).

*Instruktioner* och *Struktur* använde jag sedan för att avgöra hur mycket "makt" eller självständighet denna nivå hade i förhållande till nationella riktlinjer. Det vill säga om till exempel kommunerna, som ansvariga för skolan, var starkt detaljstyrda eller hade en hög grad av autonomi i sitt beslutsfattande. Värdet 0,04 gav en användbar differens mellan länderna och



möjliggjorde att de kunde skiljas åt. Notera att jag endast utgår från de ovan 4 nämnda parametrarna men av praktiska skäl kommer jag inte inkludera alla underliggande variabler.

Notera även att värdena på de olika variablerna redovisas i figur ett. Variabelvärdena (ett, två tre) på de starka indikatorerna eller (-/+04) på de svagare indikatorerna är mina egna värdena. De skulle kunna formuleras på andra sätt men detta gav mig en möjlighet att ge varje land värde och jämföra de olika länderna mot varandra.

Figur 1: Variabelvärden

**Resurser (stark indikator)**

Vilken nivå finansierar elevernas skolgång? (kommunala (1), regionala (2) eller statliga skattepengar (3)?

**Personalhantering (starkt indikator)**

Vem är lärarens arbetsgivare? Kommunen (1), regionen (2) eller staten (3) ?

**Instruktioner**

Finns en statlig läroplan? Får man ha olika former av lokala läroplaner? Vilka avvikelser från den statliga läroplanen tillåts (+/-0,4)

**Struktur**

Finns en skolinspektion? Vilka befogenhet har detta organ? (+/-0,4)

#### 6.4 Variabelvärde (elevernas resultat)

För att kunna genomföra en bivariat analys var jag tvungen att ge elevernas resultat ett variabelvärde. Jag har då utgått ifrån Pisas´ kunskapsmätning. Pisa är en del av OECD samarbete som har tagit fram ett mått för att jämföra hur elever i olika länder presterar.

OECD samarbetets främsta syfte är att jämföra olika länders policy och reformarbeten på olika områden (och Pisa är att se som en del av det arbetet). Syftet är alltså att uppmuntra länder till att ständigt sträva efter att förbättra sina utbildningsystem och att bidra med kunskap om vilken typ av skolreformer som är mer eller mindre framgångsrika.

Pisa jämför de kunskaper som 15 åringar i olika länder har för att se hur väl ”förberedda det är för att möta framtiden” (oecd.org/pisa). Pisas undersökning som består av ett två timmar långt prov genomförs var tredje år. Fler än 70 länder deltar varje gång som provet genomförs.

Enligt Pisa själva är provet inte utformat för att mäta hur väll elever kan upprepa kunskaper ”*som en papegoja*” (oecd.org/pisa) utan snarare för att mäta hur väll de kan applicera sina kunskaper i situationer som de kan stöta på utanför skolan. Dessa kunskaper menar de själva också är lättare att jämföra mellan länder och ger en mer nyanserad bild än om man skulle jämföra hur bra elever är på att ”*upprepa saker*” (oecd.org/pisa).

Pisas tar med bakgrund av provet fram en mängd olika data som de publicerar på sin hemsida. I denna undersökning befinner jag mig på en landsövergripande nivå och kommer därför främst använda mig av Pisas övergripande ”rankinglista”. I rankinglistan vägs de samlade resultatet av provet samman och varje land får ett värde beroende på hur deras elever presterar. Detta värde kommer jag att använda mig av i denna undersökning. Det vill säga till exempel Finland som är tredje (bästa land i världen) får värdet 3 till den bivariata analysen.

## **6.5 Metodkritik**

I denna studie har jag använt mig av en kvantitativ metod för att studera vilken effekt styrning har på elevernas resultat. Att använda sig av en kvantitativ/positivistisk metod för att studera ett samhällsvetenskapligt fenomen är ofta kritiserat då det ”*inte finns en perfekt korrespondans mellan verkligheten och de termer som används för att beskriva den*” (Bryman 2011). Det finns också många felkällor med ett relativt litet urval och ett orsakssamband med många variabler. Även hur min variabel är utformad eller hur Pisa utformar sina prov påverkar jämförelsen. Det finns också olika forskningsrapporter som har kommit fram till olika resultat (till exempel Mc Kinsey och Donald/Winkler).

Samtidigt är det få (enligt till exempel Bågenholm) som menar att styrningen inte skulle ha en effekt. Bågenholm skriver till exempel att *”även om det inte alltid råder enighet forskarna emellan vad gäller effekterna av politiska system så finns det få som menar att det inte skulle ha någon påverkan”* (Bågenholm 2012:14). Forskning om decentraliserade eller centraliserade skolsystem kan då fungera som ett stöd eller förklaringsmodell till vad man bör fokusera på när länder reformerar styrningen av sina skolor.

## 7 Redovisning av datainsamling

### Nederländerna (toppresterande)

#### - Allmänt

Nederländerna har ett av de mest decentraliserade skolsystemen i Europa. Eller som Nederländernas utbildningsminister uttrycker det: *”alla medborgare i Nederländerna har rätt att starta en skola, bestämma vilka principer som skolan ska fungera under, samt ordna undervisning”* (TIMSS 2011).

#### - Kriterier

Kommunerna är ansvariga för de offentliga skolorna och är de nivå som finansierar elevernas skolgång (1) samt är lärarnas arbetsgivare (1).

Då Nederländerna i princip saknar nationella riktlinjer för skolstyrning tillåts såväl lokala läroplaner, alternativa pedagogiska metoder och religiösa skolor. Varje skola har en stor frihet att själv utforma sin egen läroplan (- 0,4).

Nederländerna har en statlig skolinspektion med stora befogenheter. Varje skola inspekteras minst var fjärde år och de med sämre resultat mer ofta. Skolinspektion har en möjlighet att införa *”sanktioner”* (TIMSS 2011) mot skolor med kvalitetsbrister (+0,2) och utbildningsministern har möjlighet att stänga skolor (såväl offentliga som privata).

- **Resultat**

Nederländska elever presterar enligt Pisa undersökningen näst bäst i Europa och är rankade 10 i världen. Värld att notera är det inom Nederländerna är väldigt små skillnader mellan de elever som gått på en kommunal skol mot de som gått i en friskola (504 (offentlig) vs 515 (privat)).

**Norge (Toppresterande)**

- **Allmänt**

1989 skrevs rätten till självstyre för kommunerna in i den Norska grundlagen och utvecklingen i Norge har sedan dess gått mot en allt starkare decentralisering med fler uppgifter till kommunerna (Bågenholm 2012:60) Huvudansvaret för skolan ligger i Norge på kommunerna och vad som utmärker det Norska skolsystemet är att endast två procent av eleverna går i friskolor (Björnsson 2008:61).

- **Kriterier**

I Norge är kommunerna ansvariga för de offentliga skolorna och är den nivå som finansierar elevernas skolpeng (1) samt är lärarnas arbetsgivare (1).

Det finns en statlig läroplan men inom "*ramverket för denna har skolorna en stor frihet I att organisera sin undervisning*"(TIMSS 2011).

Det finns en statlig skolinspektion även om den tillskillnaden från många andra europeiska länder inte främst sysslar med "*full-scale inspections of all schools*" (inspectorates.eu). Istället sköter kommunerna utvärderingen av sina skolor (-0,1) men under de riktlinjer som den Norska skolinspektionen sätter upp. Skolinspektion i Norges främste uppgift är att se till att de lokala myndigheterna följer de befintliga riktlinjerna.

- **Resultat**

Norge är rankad som tredje bästa land i Europa enligt Pisas undersökning eller 13 i världen.

**Polen (Toppresterande)**

Efter Sovjets fall hade Polen i början av 1990 talet en starkt centraliserat offentlig styrning. Staten detaljstyrde skolan och satte (via sina provinsiella representanter) budgeten för olika

skolor, styrde läroplanen och bestämde lärarnas löner (Herbst 2008). Under 1990 talet genomfördes en gradvis decentralisering av utbildningsystemet i flera steg (Herbst 2008). Idag är har Polen ett internationellt erkänd och respekterat utbildningsystem där elever presterar 14th bäst i världen enligt Pisa.

#### - **Kriterier**

Efter 1996 är kommunerna i Polen ansvarig för skolverksamheten. Skolorna finansierar dels via statliga medel men även med kommunala. Varje kommun får statliga medel öronmärkta för skolan men då dessa inte är tillräckliga så är kommunerna medfinansierar av skolan (2) (Herbst 2008). Lärarna är anställda av kommunen (1).

Polen har en statlig läroplan eller som de skäva uttrycker det ”norm” eller ”riktlinje” för varje årskurs (TIMSS 2011).

2009 genomfördes en omfattande reform av den Polska Skolinspektionen. Det finns fortfarande statliga skolinspektörer men fokus ligger nu på att skolorna ska utvärdera sig själva. (-0,2).

#### **Resultat**

Polen befinner sig på 14 plats i världen och 7 i Europa i Pisas undersökning (I jämförelse med till exempel Sverige på 19 plats.).

#### **Finland (Toppresterande)**

Finland är de EU land som presterar bäst i Pisas mätningar. De har en kommunaliserad skola och genomförde under 1990 talet ytterligare decentraliseringsreformer för att stärka skolors självständighet i förhållande till den nationella läroplanen. Värt att notera är att Finland ofta ses som ett föregångsland inom utbildning och många rapporter har skrivits med bakgrund av de positiva resultaten i Finland.

#### - **Kriterier**

Kommunerna i Finland är såväl lärarnas arbetsgivare (1) men också den instans som finansierar elevernas skolgång (1), ”*Kommunerna har rätt att ta ut en platt inkomstskatt på mellan 16 och*

22 procent som finansierar bland annat skola (...) som är kommunernas ansvarsområden” (Bågenholm 2012:44).

Det finns en nationell läroplan även om vissa lokala anpassningar tillåts ”*Municipalities prepare their local curricula based on this national core curriculum*”(TIMSS 2011). Kommunerna har också en omfattande frihet att till exempel använda olika pedagogiska metoder ”*Municipalities have significant freedom in organizing schooling along the general guidelines (...).schools (and teachers) have autonomy regarding pedagogical practices and methods of student assessment*” (-0,1) (TIMSS 2011).

Finland har avskaffat sin statliga skolinspektion och har istället ett system med självvärdering (- 0,3)

#### - **Resultat**

Finland presterar bäst i Europa och befinner sig på tredje plats i världen.

#### **Frankrike (mittenpresterande)**

Frankrike är ”*av tradition ett starkt centraliserat land*”(Bågenholm 2012:117) och detta gäller även på skolområdet. Det Franska skolsystemet är ett av de mest centraliserade skolsystemen i Europa och har en hög grad av statlig detaljstyrning. 2003 fanns funderingar på att decentralisera vissa administrativa tjänster inom skolan men det stoppades av en omfattande lärarstrejk.

#### **Kriterier**

Lärarna i Frankrike är statligt anställda (3) (Skolmyndigheten *The Education National* är Frankrikes största arbetsgivare) och skolan är finansierade med statliga medel (3).

Det finns en statlig läroplan men Skolor har fortsatt en viss frihet i att utforma sin undervisning.

Det finns en statlig skolinspektion ”*som lyder direkt under utbildningsministern*” (TIMSS 2011).

Den har ett permanent övervakningsuppdrag och sysslar med rådgivning och bedömning. Den har dock inte lika stora befogenheter till exempel den Nederländska skolinspektionen som kan stänga skolor.

## - Resultat

Franska elever presterar enligt Pisa medelmåttigt och befinner sig på 10 plats i Europa eller på 22 plats i världen.

### **Tyskland (Mittenpresterande)**

Tyskland är en förbundsrepublik med 16 delstater. Delstaterna i Tyskland har en stark ställning i förhållande till staten och så är fallet också i deras styrning av skolor. Timss rapporten uttrycker det som att *"delstaterna är den ensamma lagstiftande och administrativa makten för alla kulturpolitik inom sina gränser inklusive utbildningssystemet"* (TIMSS 2011). Varje delstat har en egen utbildningsminister och dessa träffar varandra med jämna mellanrum. Man kan också konstatera att enligt det *"Quality Framework of the Federal Government"* så eftersträvar många delstater *"space for individual development"* (ZFA 2006:2) för varje skola då detta hjälper till att *"attain a high levels of quality"* (ZFA 2006:2).

## - Kriterier

Delstaterna är ansvariga för elevernas skolgång och är den instans som är ansvarig för att finansiera elevernas skolgång (2) samt är lärarnas arbetsgivare (2). Vidare är delstaterna ansvarig för i stort sett all reglering på skolområdet som att formulera en läroplan (-0,2) och bestämma vilka krav som ska ställas för att man ska bli lärare. Endast ett fåtal saker som till exempel åldrar på barn i olika årskurser finns reglerade i gemensamma avtal mellan delstaterna.

Det finns ingen statligt skolinspektion men många delstater har någon form av inspektionsorgan (-0,1). (ZFA 2006, 2).

## **Resultat**

Tysklands elever befinner sig på 20 plats i världen enligt Pisas ranking.

### **Litauen (Bottenpresterande)**

Litauen har ett relativt centraliserat skolsystem även om kommunerna har vissa ansvarsområden. Utskiljande för Litauen är de både har skolor med en kommunala huvudman men också med en statlig huvudman.

- **Kriterier**

Staten bestämmer lärarlöner, behörigheter och är lärarnas arbetsgivare (3) (TIMSS 2011).  
Ansvaret för att finansiera skolan ligger på kommunerna även om det finns vissa nationellt finansierade skolor (2) (TIMSS 2011).

Det finns en statlig läroplan som alla skolor måste följa.

Ansvaret för skolinspektion i Litauen ligger på de regionala myndigheterna. Den Litauiska skolinspektionen har dock relativt små befogenheter jämfört med andra länder på grund av *”dåliga erfarenheter av inspektioner under sovjeteran”* (Burgeat 2002) (-0,1).

- **Resultat**

Litauen presterar på 40 plats i världen eller 4 sämst i Europa.

**Österrike (Bottenpresterande)**

Österrike liknar på många sätt Tyskland med starka delstater eller som i Österrikes fall provinser. Utbildningssystemet är dock *”hierarkiskt organiserat, starkt centraliserat och selektivt på en tidigt stadium”* (TIMSS 2011).

- **Kriterier**

Lärarna är i Österrike anställda av staten (3). Finansieringen av skolan sker med statliga medel som placeras i fonder som de regionala (provinserna) får förfoga över (2,5).

Det finns en statlig läroplan.

Varje Provins ansvarar för skolinspektion och har olika sätt att organisera den. Den har dock relativt små befogenheter (-0,1) (TIMSS 2011).

- **Resultat**

31 plats i världen och 5 sämst Europa.

**Tjeckien (Bottenpresterande)**

Tjeckien hade tidigare ett av starkt centraliserade skolsystem men genomförde 2002 ett antal reformer för ökad decentralisering. Man gav regionerna ökad makt och införde *”regional education authorities”* (TIMSS 2011).



- **Kriterier**

Skolorna finansieras av de regionala myndigheterna förutom för ”salaries and instructional equipment, which are funded by the federal government” (TIMSS 2011) (2,5). Lärarna är dock anställda av regionen som har det högsta administrativa ansvaret (2).

Det finns en statlig läroplan som alla skolor måste följa. Det finns även en statlig skolinspektion som dock beskrivs ha begränsad makt då ”data on student results/achievement is seen by inspectors as a limit to effective school evaluation by inspection.” (-0,1) (schoolinspections.eu).

- **Resultat**

Tjeckien befinner sig på 34 plats i världen enligt Pisa.

**Figur 2: Sammanfattning**

Land	Styrning	Pisa	BNP
Nederländerna	0,8	10	42183
Norge	0,9	12	53471
Frankrike	3	22	35156
Tyskland	1,9	20	37892
Litauen	2,4	40	18856
Österrike	2,65	39	41822
Polen	1,3	15	20334
Tjeckien	2,15	34	27191
Finland	0,6	3	36236

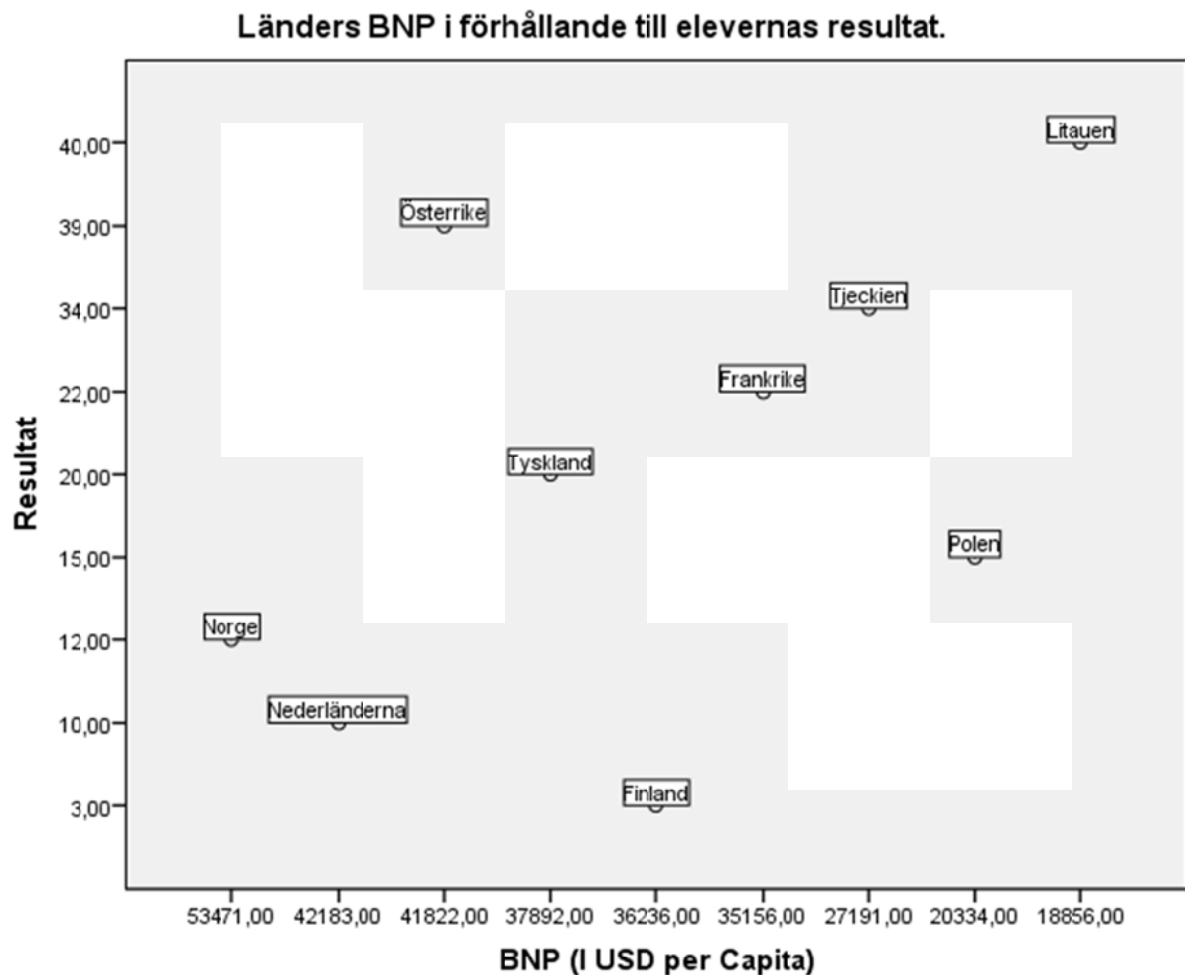
## 8 Redovisning av sambanden mellan elevers resultat, länders styrning samt BNP-nivå.

I detta kapitel kommer jag redovisa de samband (från den Bivariat analysen) som jag får från den insamlade datamängden (figur 2). Jag kommer alltså beskriva hur sambanden ser ut och vilka avvikelser som finns. Analys och tolkningar kommer sedan ske i nästa kapitel (nio).

Notera att jag först kommer redogöra för sambandet mellan BNP nivå och elevernas prestationer. Detta gör jag för att man sedan ska få en bättre förståelse och en mer nyanserad bild av sambandet mellan Styrning och Prestationer.

## 8.1 Elevers resultat i förhållande till BNP

Figur 3:



**Notera** att Resultatet är ländernas placering på PISA rankingen. Plats tre på PISA:s ranking ger alltså variabelvärdet 3. BNP är USD per Capita.

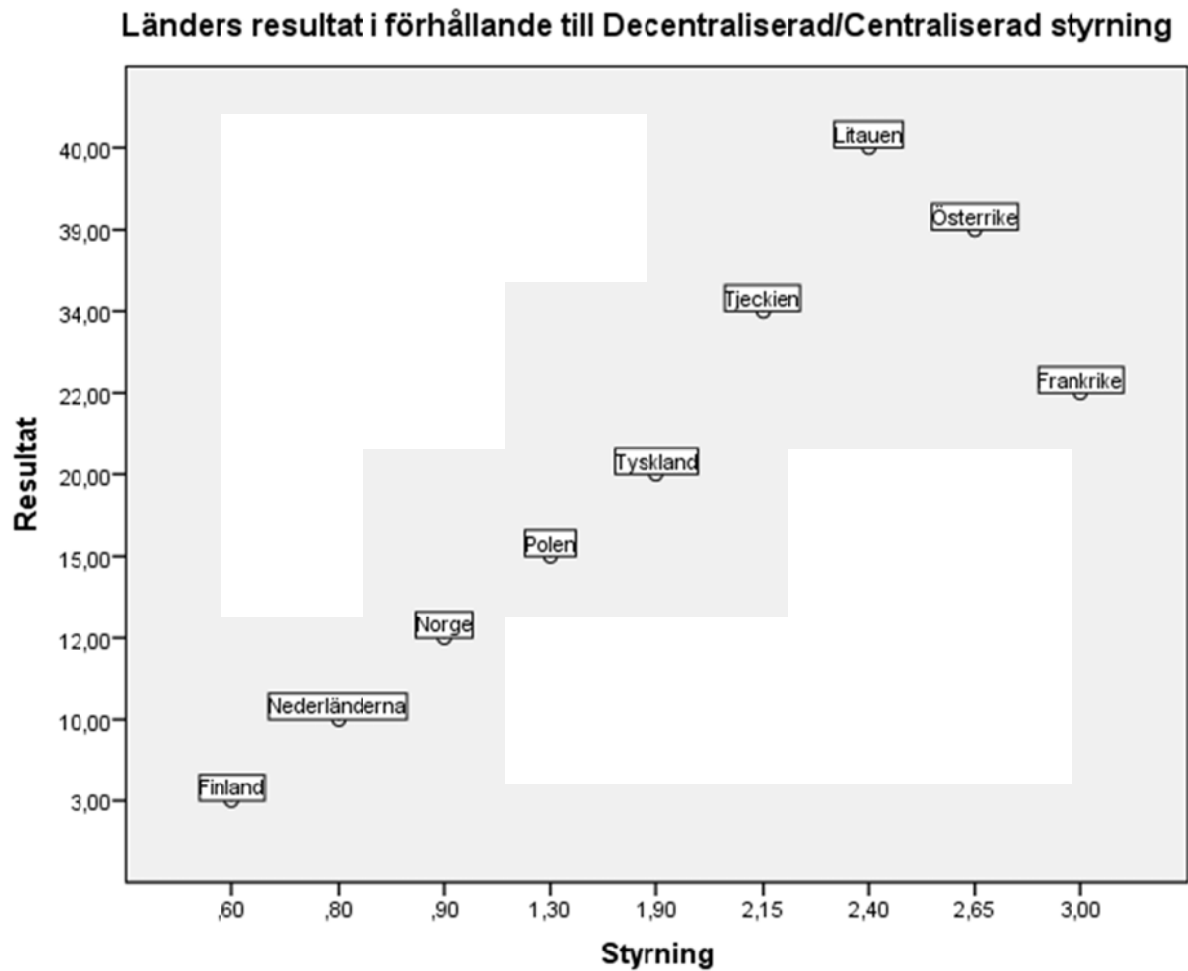
Figur 3 jämföra länders resultat med deras BNP-nivå. Ett naturligt samband hade varit att rika länder med ett högt BNP har mer resurser att lägga på skolan och därför har elever som presterar bättre. Det sambandet är en svagt och inte signifikant. Bryman menar att i samhällsvetenskaplig forskning vill man helst ha en signifikans nivå på 95 % för att kunna dra slutsatser från data och här ligger motsvarande nivå betydligt lägre (Bryman 2011:333).

Vissa länders elever presterar alltså både bättre eller sämre i förhållande till sitt lands BNP än vad de "borde". Detta resultat bekräftas också av Mc Kinsey studie som menar att det är svårt att se ett samband mellan hur mycket ett land investerar i sina skolor och elevernas resultat. Mc Kinsey lyfter tillexempel fram Singapore som är ett av de länder som har bäst resultat samtidigt som de lägger mindre pengar på skolan än 25 av 27 OECD länder (McKinsey 2007).

Värda att nämna av de länder jag har studerat är tillexempel Polen som trots ett lågt BNP i förhållande till andra länder befinner sig på 15 plats. Även Österrike med ett högt BNP sticker ut då deras elever presterar svagt i förhållande till Landets BNP nivå.

## 8.2 Elevers Resultat i förhållande till styrning

Figur 4:



**Notera** att Resultatet är ländernas placering på PISA rankingen. Tillexempel så ger plats tre på PISA:s ranking variabelvärdet 3. Värdet på styrningen går från 0,6 (hög grad av decentralisering) till 3 (hög grad av centralisering).

## **Bivariat analys**

Sambandet mellan länders styrning och elevernas prestationer är för de länder jag tittat på både signifikant och relativt starkt (figur 4). Signifikans befinner sig på en två stjärnig nivå vilket innebär ett starkt stöd för att den data som presenteras går att översätta till ett större samband (Bryman 2011:334). Samtidigt är urvalet litet och även med en hög signifikans bör man vara medveten om att ett större urval hade varit bättre.

Korrelationskoefficienten ger oss värdet på 0,821. Ett värde på 1 eller - 1 hade gett oss ett perfekt positivt respektive negativt samband, något som dock är ovanligt i samhällsvetenskaplig forskning (Bryman 2011). Determinationskoefficienten (R värdet i kvadrat) förklarar att 67,4 procent av variationen i den ena variabeln förklarar variationen i den andra variabeln. Bryman varnar dock för risken för falska samband, något jag diskuterar under metodkritik.

## **Sambandet mellan styrning och elevernas prestationer**

Figur två visar ett positivt samband mellan decentraliserade skolsystem och höga resultat. Detta är på många sätt ett oväntat resultat, speciellt med bakgrund av debatten om att återigen förstatliga skolan. Samtidigt så ligger resultat i linje med världsbankens rapport *Education Decentralisation in Latin America: The effects on Quality of schooling* där de kan konstatera att det finns ett svagt men signifikant samband mellan decentraliserade skolsystem och förbättrade resultat hos eleverna i Latinamerika.

Från figur 4 ser vi att de länder som presterar bäst i Europa alla har någon form av decentraliserat skolsystem. Tillexempel både Finland och Norge, som båda ses som framgångsrika skolnationer ett starkt decentraliserade skolsystem. Speciellt Finland som sticker ut med bäst resultat i Pisa undersökningen och de mest decentraliserade skolsystemet. De är också det enda land som har avskaffat sin skolinspektion och möjliggör för störst grad av autonomi för olika skolor.

Även om de tre bäst presterande länderna i EU alla har decentraliserade skolsystem så är sambandet inte lika självklart för de länder som inte presterar lika bra. Tillexempel borde Frankrike med sitt starkt centralistiska skolsystem prestera sämre än vad de i verkligheten gör. Frankrike har ju som tidigare nämnt också försökt decentralisera delar av sitt utbildningsystem men detta har stoppats av omfattande lärarstrejker.

Även Litauen borde prestera bättre i Pisas undersökning med ett styrningsvärde på 2,4. De har dock den svagaste BNP nivån. Litauen har ju också ett liknande system som Finland med en svag skolinspektion även om de inte har samma koncept med ”självutvärdering”.

## 9 Analys: Varför ser vi ett samband mellan decentraliserade skolsystem och höga resultat?

En tänkbar förklaring till resultatet är att de fördelar och argument med som är sammanknippade med ett decentraliserade skolsystem har en hög validitet. Fördelarna kan sammanfattas till att man kan anpassa skolorna till den lokala kontexten och att en decentraliserade styrningen kan fungera som ett incitament för ständig förbättring.

Att Finland har så bra resultat kan till exempel härledas till de starka incitament som finns hos lärarna att ständigt utveckla och förbättra sin undervisning. De har en stor självständighet och *”have autonomy regarding pedagogical practices and methods of student assessment”* (TIMSS 2011). Något som till exempel stöds av Lipsky’s teori om lärare som närbyråkrater inte bör detaljstyras. Även Ericsson menar att decentralisering leder till ökade incitament till förbättring. När Sverige decentraliserade sitt skolsystem så framfördes argumentet att *”Genom att kommunerna får ta ett större ansvar för kompetensutveckling ökas möjligheterna till att utveckla utbildningsnivån på de egna skolorna”* (Proposition 1990/91:18). Det vill säga skapa ökade incitament för förbättring genom decentralisering.

Detta står i kontrast till det många sammanslutningar för lärare anser. I Frankrike genomfördes till exempel omfattande strejker när man ville decentralisera delar av utbildningssystemet och i Sverige vill Lärarnas Riksförbund återförstatliga skolan. Deras argument vilar delvis på att Staten är mer resursstark än de mer decentraliserade kommunerna (LR 2011:1). Speciellt i Frankrike finns en stolthet av att vara statligt anställt och man ser sig själva som myndighetsutövare. Detta är ett argument som även stöds av såväl Mc Kinsey’s rapport som Hatties’ teorier. Hattie betonar till exempel vikten av alla de ”effekter” som finns kring läraren och Mc Kinsey främsta slutsats är att länder i sitt reformarbete ska prioritera att få rätt människor att bli lärare. En statlig anställning för lärare skulle då kunna fungera som en garant för bättre

arbetsvillkor och höja statusen för läraryrket. Samtidigt är det som tidigare nämnt inte självklart att en Staten är mer resursstark än kommunerna. Tillexempel så menar Insitutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering i ”*Vad hände med resurserna när den svenska skolan decentraliserades?*” att skolan inte har mindre resurser efter kommunaliseringen. (Åsa Ahlin 2005). Även andra utvärderingar som tillexempel ”*Kommunaliseringen av skolan och vikten av att blicka framåt*” (SKL 2011) eller ”*Är det bättre i staten*” (LR 2011) ser ingen naturlig koppling mellan decentralisering och minskade resurser.

Att skolor har möjlighet att anpassa sig efter de lokala förhållandena kan också ses som en förklaring till höga resultat. Utvärderingar från Polen visar tillexempel (Herbst 2008) att man använder resurser mer effektivt efter att utbildningsystemet decentraliserades. Innan sattes budget för olika skolor av statens regionala representanter och idag har skolan en större möjlighet att anpassa sin budget efter lokala behov.

Samtidigt står många av dessa teorier i kontrast till Hattie och Mc Kinseys studier där de menar att styrning inte har en avgörande effekt eller är ett prioriterat reformområde för länder som vill höja elevernas resultat. Tvärt om så referera Mc Kinsey tillexempel till England där man (som jag tidigare konstaterat) utrett ”*the role of national goverment, the role of local goverment*” (McKinsey 2007) och kommit fram till att detta inte var ett prioriterat reformområde. Även Hattie menar ju att länder i sitt reformarbete inte ska fokusera på styrning (eller som han uttrycker det ”skolvariabler”), utan istället fokuserar på reformer kring lärare och elever. Samtidigt så är frågan om man kan studera effekter kring lärare och elever utan att se de i ett större sammanhang. Det kan tillexempel vara mer rättvisande att se det som att styrning påverkar många av de faktorer som både Hattie och Mc Kinsey lyfter fram. Mc Kinsey menar ju tillexempel ”att höja läraryrkets status” är en prioriterad reform (vilket många menar att ett förstatligande av skolan kan göra) eller att höja lärarnas incitament (som många menar att decentralisering kan göra). Då blir snarare frågan om vilken vågskål som väger tyngst? Är det den decentraliserade med fördelar som anpassning till de lokala förhållandena och ökade incitament eller är det den centraliserade med en enhetlig implementering och möjlighet till snabba förändringar? Med bakgrund av undersökningen blir svaret att mycket tyder på att de fördelar som är förknippade med en decentraliserad styrmodell väger tyngre än de som är förknippade med en centraliserad.



Sammanfattningsvis är det dock svårt att dra definitiva slutsatser. Många underliggande faktorer påverkar elevernas resultat och att alla länder befinner sig i olika kontextuella situationer och påverkas av sina nationella särdrag. En viktig slutsats är dock att man ska vara försiktig med att se en förstatligande eller en centralisering av skolan som en viktig reform eller ”patentlösning” för att höja elevers resultat. Tvärt om är det så att alla toppresterande länder i EU har decentraliserade skolsystem och lyckas inom ramen för detta system få bra resultat och kanske ligger det något i det som Winkler och Gershber säger ”*there is growing evidence that (...)decentralization reforms that focus on school autonomy, as opposed to municipal or regional autonomy, contribute to higher-performing schools.*” (Donald Winkler 2000).

Och för att svara på forskningsfrågan; Finns det ett samband mellan hur länder väljer att styra sina skolor (centraliserat eller decentraliserat) och hur eleverna presterar? Så är svaret nja. Det finns ett samband hos de länder jag studerat. Det betyder inte att sambandet är ”bevisat” eller går att översätta till en större sammanhang. Det är dock tillräckligt starkt för att säga att det inte går att utesluta eller till och med är troligt.

## 10 Rekommendationer

Några avslutande rekommendationer till framtida forskning är att använda sig av större urval av länder för att minimera felkällor. Man skulle också kunna plocka ut de olika variablerna i OECD’s definition för att bättra kunna förklara vilka faktorer kring decentraliserade eller centraliserade skolsystem som har störst effekt.

## 11 Referenser

### Litteratur:

- Åsa Ahlin, E. M. (2005). *Vad hände med resurserna när den svenska skolan kommunaliserades?*. Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering.
- Bågenholm, A. (2012). *Styrelseskick i Elva Länder*. Liber AB.
- Björnsson, M. (2008). *Privat och Offentligt, Fristående skolor i andra länder*. Skolverket.
- Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder (Vol. t)*. Liber AB.
- Burgeat, E. (2002). *Reviews of national policy for education*. OECD.
- Donald Winkler, A. G. (2000). *Education Decentralisation in Latin America: The effects on Quality of schooling*. World Bank.
- Ek, E. (2012). *De Granskade – Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Göteborgs universitet.
- ESO 2011:18 *Svensk skola i ett internationellt perspektiv*. Expertgruppen för studier i svensk ekonomi.
- Hattie, J. (2011). *Visible learning*. Sveriges kommuner och Landsting.
- Herbst, M. (2008). *Bottlenecks in the decentralisation of education in Poland*. University of Warsaw.
- Lipsky, M. (2010 (Expanded Edition)). *Street level Bureaucracy*. Russel Sage Foundation.
- Lärarnas Riksförbund. (2011). *Är det bättre i staten?*. Lärarnas Riksförbund.
- Lärarnas Riksförbund. (2012). *10 Argument för en statlig skola*. Lärarnas Riksförbund.
- McKinsey. (2007). *How the worlds best performing school systems came out on top*. McKinsey Institute.
- Power, M. (2005). *The theory of the audit explosion*. Oxford university press.
- Statistisk sentralbyrå. *Veien til arbeidslivet (2011)*. Statistisk sentralbyrå Norge.
- SKL. (2011). *Kommunaliseringen av skolan och vikten av att blicka framåt*. Sveriges Kommuner och Landsting.
- TIMSS. (2011). *Education Policy and Curriculum in Mathematics and Science*. Boston College.
- Tom Christensen, (2010). *Organisationsteri för offentlig sektor*. Liber AB.

Ulla Eriksson-Zetterquist, T. K. (2005). *Organisation och organisering*. Liber AB.

ZFA. (2006). *Quality Framework of the Federal Government and states*. Cologne.

**Internet**

Proposition 1990/91:18 Om ansvaret för skolan. Riskdagen.se

Pisa, *Program for international student assessments* oecd.org/pisa

**Tidskrifter:**

Lärarnas tidning, 24/01/2013 s. 3.