

**Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT15]**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Max Törnqvist

Gustav Gabinus

Handledare: Osvaldo Salas

Examinator: Björn Rombach



**GÖTEBORGS UNIVERSITET**  
**FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN**

## **Leder decentralisering till högre studieresultat?**

**- En jämförande studie av europeiska skolsystem**

## Sammanfattning

Skolans organisering och elevers prestationer debatteras flitigt i europeiska länder, i synnerhet i Sverige. För att öka elevernas resultat tenderar politiken och forskningen ta olika utgångspunkter. Från politiskt håll diskuteras ofta styrning i form av mer centralisering eller decentralisering som ett sätt att få ordning på skolan. Från forskningen talar man istället om andra saker. Man menar att bland annat läroprocesser i klassrummet och interaktionen mellan lärare och elev är viktigare faktorer som påverkar elevernas prestationer. Detta väcker intressanta frågeställningar. I den här studien har vi undersökt om det finns ett samband mellan decentralisering och hur elever presterar.

Utifrån ett urval av 22 europeiska länder har vi använt oss av elevresultat från PISA:s kunskapsmätningar och ett antal mått på decentralisering för att undersöka om det finns ett samband mellan decentralisering och elevers prestationer. I likhet med tidigare studier fann vi ett svagt men statistiskt signifikant samband mellan decentralisering och elevers prestationer. En tänkbar förklaring till detta kan vara att många av de saker som forskningen menar påverkar elevernas resultat positivt ofta sammanfaller med de reformer eller egenskaper som är förknippade med decentraliserade organisationer.

Det som försvårar tolkningen av resultatet är ett komplext orsakssamband och svårigheten med att isolera enstaka effekter och variabler. Och även om mer forskning behövs, kan resultatet förhoppningsvis bidra till ökad kunskap och därmed bättre underlag för policyskaparna på skolområdet.

## Innehållsförteckning

1.0 Inledning.....	5
1.1 Definitioner av viktiga begrepp:.....	6
2.0 Bakgrund och tidigare forskning.....	7
2.1 McKinsey & Company - How the world's best-performing school systems come out in top .....	7
2.2 John Hattie - Visible Learning.....	9
2.3 Forskning om decentraliseringens påverkan på andra områden.....	10
2.4 Decentraliseringens effekt på ekonomin .....	11
2.5 Decentraliseringens effekt på sjukvård.....	12
2.6 Decentraliseringens effekt på skolan.....	12
3.0 Problemformulering .....	13
4.0 Frågeställning.....	14
5.0 Teoretisk referensram.....	14
5.1 Historik och trender .....	15
5.2 Fördelar med en decentraliserade organisationer .....	15
5.3 Fördelar med centralisering .....	17
5.4 Sammanfattning.....	19
5.5 Skolan och decentralisering.....	20
5.6 Decentraliseringens effekt på skolan.....	23
6.0 Metod .....	26
6.1 Analysmodell.....	26
6.2 Variabelvärden.....	26
6.3 Variabel 1 - Grad av decentralisering.....	26
6.4 Variabel 2 - Elevernas resultat.....	31
6.5 Avgränsningar och källor .....	32
6.6 Länder.....	32
6.7 Metodkritik .....	34
7.0 Datainsamling.....	35

7.1 Inledning .....	35
7.2 Data.....	35
7.3 Sammanställning: .....	58
8.0 Resultat.....	59
8.1 BNP och elevers prestationer .....	59
8.2 Fiskala mått och elevers prestationer.....	61
8.3 Skolindikatorer och elevers prestationer .....	63
9.0 Analys och slutsatser .....	65
9.1 BNP-måtten .....	65
9.2 Fiskal decentralisering.....	65
9.3 Skolindikatorer .....	67
9.4 Varför ser vi ett samband?.....	67
10.0 Referenslista .....	70

## 1.0 Inledning

Skolans förutsättningar och kvalitet har genom alla tider stått högt upp på dagordningen. I det svenska riksdagsvalet 2014 var skolan, enligt opinionsmätningar, den viktigaste valfrågan för väljarna (TT, 2014). Varför skolan hamnat extra högt upp på den politiska dagordningen kan diskuteras, men en faktor till det ökade intresset verkar vara elevernas vikande studieresultat.

Svenska elevernas kunskaper i naturvetenskap och läsning har historiskt sett stått sig relativt bra i den internationella konkurrensen. I mitten av 90-talet var även resultaten i matematik goda, men sedan dess har alla studier visat på försämringar i resultat, i samtliga ämnen (Åman, 2011:8). Främst lyfts resultaten i PISA-mätningarna upp som en indikator på att de svenska eleverna presterar allt sämre över tid. På grund av detta pågår nu en debatt om vad som orsakat den negativa utvecklingen.

Däremot skiljer sig den politiska debatten och forskningen åt avseende vad som behöver göras för att elevernas resultat ska förbättras. I Sverige talas det om ett återförstatligande - centralisering - av skolan, som idag har kommunerna som huvudman. Förespråkare för den linjen är bland annat Folkpartiet, Vänsterpartiet och Lärarnas Riksförbund.

Före detta utbildningsminister Jan Björklund (FP) skrev följande i antologin *“Kommunaliseringen av skolan, vem vann - egentligen?”*, som togs fram på initiativ av Lärarnas Riksförbund:

Svensk skola står inför mycket stora utmaningar: sjunkande resultat, flummiga attityder och minskande attraktionskraft för läraryrket. Sveriges framtid på längre sikt står och faller med hur vi lyckas hantera dessa utmaningar. Jag har hittills under 20 års kommunalt huvudmannaskap inte sett något som fått mig övertygad att kommunerna är rätt instans att fixa detta. Tyvärr. Skolan borde återförstatligas (Björklund, 2011, s.224).

Fokus från politiskt håll ligger, som ovan noterat, alltså på själva huvudmannaskapet av skolan. Däremot lyfter inte den aktuella skolforskningen upp ett specifikt huvudmannaskap som en faktor som påverkar elevernas prestationer avsevärt. Det är snarare andra faktorer som primärt är kopplade till klassrummet och inlärningsprocesser som har större påverkanseffekt. Mer om detta återkommer vi till i kapitel två.

Emellertid förblir hur styrningen av skolan påverkar elevernas prestationer intressant för politiken. Särskilt eftersom styrningsfrågan (nivåstrukturering: centralisering och decentralisering)

ofta faller in under politikens kompetensområde, där man har möjlighet att visa på handlingskraft. OECD pekar i en rapport på en utveckling där decentraliserade skolsystem tenderar att gå mot ökad centralisering och där centraliserade skolsystem går mot ökad decentralisering (2004, s.66). Gräset tenderar att vara grönare på andra sidan.

Fråga som uppstår är om skolsystemens utformning ur ett styrningsperspektiv, det vill säga huruvida de är centraliserade eller decentraliserade, har någon inverkan på elevernas prestationer? Är det så att decentraliserade skolsystem presterar sämre än centraliserade? Svaret på den frågan bör fungera vägledande för det politiska reformarbetet av skolan. Målet för denna uppsats är att undersöka hur styrningen av olika skolsystem (decentraliserat eller centraliserat) påverkar elevernas prestationer i olika länder.

Den här uppsatsen kommer att gå ifrån de rekommendationer till vidare forskning som presenterades i Gustav Gabinus kandidatuppsats "*Styrningen av skolan - statlig eller kommunal, spelar det någon roll?*" från 2013.

## 1.1 Definitioner av viktiga begrepp

Även om decentralisering är ett väl etablerat begrepp som ofta används i forskning finns det ingen allmängiltig definition. Vi använder oss nedan av en bred definition där vi utgår från Pierre (2001) och hänvisar även läsaren till metodkapitlet där vi närmare problematiserar och beskriver ur vilka aspekter vi mäter decentralisering.

**Decentralisering:** Att man flyttar formell kompetens, politisk, administrativ eller ekonomisk makt från ett centralt styre ned till ett lokalt styre.

**Centralisering:** Att man flyttar formell kompetens, politisk, administrativ eller ekonomisk makt från ett lokalt styre upp till centralt styre.

**Nivå:** Med nivå menar vi statlig, regional eller kommunal nivå eller dess motsvarighet.

**Fiskal decentralisering:** Decentralisering sett till skatteintäkter, offentliga utgifter och skulder.

## 2.0 Bakgrund och tidigare forskning

Som beskrivet i inledningen finns det sedan tidigare en stor mängd forskning om vad som påverkar elevernas resultat. Några av de studier som fått störst genomslag är Managementkonsultbolaget McKinsey & Companys rapport "*How the world's best-performing school systems come out in top*" som citerats flitigt i de svenska riksdagsdebatterna om skolreformer. En annan omtalad studie är John Hatties "*Visible Learning*". Hattie har bland annat beskrivits som "*skoloraket*" (Lärarnas Tidning 2013:3) och hans forskning har fått ett stort internationellt genomslag. Vi har nedan, på ett kortfattat och lättbegripligt sätt, gjort ett sammandrag av dessa två studier - vad syftade de till och vad kom de fram till?

Vidare har vi översiktligt sammanfattat den forskning som finns om decentralisering och dess effekter på olika policyområden. Framförallt OECD och WHO har publicerat ett antal rapporter om decentralisering och dess effekt på sjukvård, skola och tillväxt.

### 2.1 McKinsey & Company - How the world's best-performing school systems come out in top

Studien "How the world's best-performing school come out in top" genomfördes av managementkonsultbolaget McKinsey & Company och presenterades 2007. Syftet med studien var att försöka finna förklaringar till varför vissa högpresterande skolsystem presterar så pass mycket bättre än andra mer lågpresterande skolsystem, och varför en del utbildningsreformer ger utomordentligt bra resultat medan andra misslyckas. För att svara på ovanstående frågeställningar studerade McKinsey 25 av världens skolsystem, inklusive tio av de mest högpresterande. Man ville också undersöka vad högpresterande skolsystem har gemensamt och vilka verktyg de använder för att förbättra elevernas prestationer.

I studien framkom att de undersökta länderna med högpresterande skolsystem hade framförallt tre saker gemensamt. Det första var att man lyckades få fler personer med talang att bli lärare. Det andra och tredje var att man utvecklade dessa lärare till skickligare instruktörer, detta för att

säkerställa att instruktörerna kunde leverera konsekvent och bra undervisning till varje elev i systemet. Den gemensamma nämnaren hos de högpresterande skolsystemen var att sakerna ovan säkerställdes på ett effektivt sätt.

Själva styrningen, det vill säga huruvida skolsystemet är centraliserat eller decentraliserat, skiljer sig åt mellan länderna vars skolsystem presterar bra resultat. Ett bra exempel på det är Singapore och Finland vars skolsystem levererar mycket goda resultat, men ur ett styrningsperspektiv är de varandras motsatser. Singapore har ett hårt centraliserat skolsystem medan Finlands skolsystem är mycket decentraliserat. Ett sätt tolka studien är att centralisering eller decentralisering inte verkar spela en särskilt stor roll sett till hur eleverna i de högpresterande skolsystemen presterar. Inte heller finns det något som garanterar att ju rikare ett land är (sett till BNP per capita) eller ju mer ett land spenderar på utbildning desto högre blir studieresultaten. Det är något som stöds av OECD som i en rapport slår fast att bland höginkomstländer spelar summan av de resurser som läggs på utbildning mindre roll än hur resurserna faktiskt används (2012:2).

Om man vill uppnå reella förbättringar avseende prestationer och resultat framhöll studien att det finns tre viktiga, och grundläggande, principer som bör fungera vägledande för de olika skolsystemen och dess ledare. Den första principen är att kvaliteten på ett skolsystem inte kan överstiga kvaliteten på dess lärare. Den andra och tredje principen är att det enda sättet att förbättra resultat är att förbättra instruktioner, och för att uppnå höga resultat måste det finnas mekanismer på plats som säkerställer att skolan levererar högkvalitativa instruktioner till alla elever.

Slutligen landar studien, även här, i tre övergripande saker som spelar absolut störst roll om ett skolsystem och dess elever ska prestera på topp:

- *”Getting the right to become teachers”*
- *”Developing them into effective instructors”*
- *”Ensuring that the system is able to deliver the best possible instructions for every child”*



## 2.2 John Hattie - Visible Learning

Sammandraget nedan bygger på en skrift från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), publicerad 2011, som heter ”Synligt lärande - Presentation av en studie om vad som påverkar elevers studieresultat”. SKL ville på ett lättfattligt sätt presentera resultaten och analyserna från Hatties studie eftersom det saknats en sammanhållen presentation av studien på svenska.

Boken ”Visible Learning” publicerades 2009 av den nya zeeländske utbildningsforskaren John Hattie. Hans studie är en så kallad meta-metasyntes och bygger på 50 000 studier och 80 miljoner elever i fler än 800 metaanalyser kring vad som påverkar elevers prestationer i skolan. Syftet med studien var att försöka få en övergripande bild kring vad som är viktigt för kunna förklara och påverka elevers prestationer i skolan.

Hatties studie är en typ av effektforskning. Ett stående kännetecken för den typen av forskningen är att den bygger på kvantitativ metod för att möjliggöra statistiska analyser. Man utgår då från elevernas prestationer på prov i olika ämnen. Sådan typ av forskning är betydligt mer omfattande i länder såsom USA, Nederländerna och Storbritannien, än vad det är i Sverige.

I studien utgår Hattie från hela 138 påverkansfaktorer på elevers resultat. Dessa påverkansfaktorer är sedan indelade i huvudområden: Eleven, hemmet, skolan, läraren, läroplanen och undervisningen. Hattie använder sig av ett mått som han kallar för ”effektstorlek (d)”, vilket ska illustrera de olika påverkansfaktorernas enskilda effekter på elevernas resultat. Hur effektstorleken i praktiken räknas fram är relativt komplicerat och något som vi lämnar åt sidan. Men förenklat innebär ett högre effektstorleksvärde att påverkansfaktorn har större effekt på elevernas resultat.

Hattie kategoriserar effektstorlekar omkring  $d=0.20$  som små,  $d=0.40$  som medel och  $d=0.60$  som stora, sett till hur de påverkar elevernas prestationer. Just detta har vållat en del diskussioner eftersom gränsdragningarna för vad som ska betraktas som stora och små effekter kan uppfattas som godtyckliga, enligt vissa forskare.

Resultaten från Hatties studie är många. Nedan finner ni, mycket förenklat, vilken påverkansfaktor inom varje huvudområde som hade störst effekt på elevernas prestationer:

- Eleven: *Självskattning av betyg* ( $d=1,44$ )
- Hemmet: *Hemmiljö* ( $d=0,57$ )
- Skolan: *Snabbare studiegång* ( $d=0,88$ )
- Läraren: *Videoanalys av undervisningen* ( $d=0,88$ )
- Läroplan: *Ordförrådsprogram* ( $d=0,67$ )
- Undervisning: *Tillhandahålla formativ bedömning* ( $d=0,90$ )

Trots att studien till synes täcker en rad intressanta infallsvinklar på vad som påverkar elevernas prestationer i klassrummen, så har den inte tagit hänsyn till nyanser som annars kvalitativa studier hade kunnat fånga upp. Därtill saknar studien diskussioner om faktorer såsom fattigdom och hälsa, vilket är något som också kan inverka på elevernas prestationer i klassrummen. Noteras bör också, vilket Hattie skriver, att den data som studien bygger enbart kommer från engelskspråkiga och utvecklade länder. Hattie använder sig inte heller av något slags styrningsmått avseende skolornas huvudman, det vill säga huruvida skolan styrs av den kommunala, regionala eller statliga nivån.

### 2.3 Forskning om decentraliseringens påverkan på andra områden

Precis som Hatties och McKinseys teorier om framgångsrika skolor har fått stort genomslag har även forskning om decentralisering och centralisering blivit allt mer aktuell. I Europa har allt mer makt förflyttats till EU och allt fler policyområden beslutas numera på en överstatlig nivå. På en global nivå, menar Blöchliger, Egert och Fredriksen, att världens olika länder rör sig mot varandra. Det vill säga att några länder med hög grad av decentralisering börjat återcentralisera samtidigt som att vissa centraliserade länder börjat överföra större befogenheter till den lokala nivån (2013:7). Effekterna av dessa decentraliseringar och centraliseringars processer blir därför intressanta att utvärdera.

I denna del kommer vi översiktligt beskriva den forskning som finns om decentralisering och dess effekter på olika samhällsområden. Den tidigare forskningen är omfattande med en stor

variation i resultat. Framförallt OECD har publicerat ett antal studier där de kartlägger sambandet mellan decentralisering och olika typer av ekonomisk aktivitet i olika länder. Även Saltman, Bankauskaitie och Vrangbaek har studerat decentraliseringens effekter. Resultaten är dock blandade, eller som de själva uttrycker det: *“At the global level, assessments of the impact of decentralization as a whole are mixed”* (2007:201).

## 2.4 Decentraliseringens effekt på ekonomin

OECD har i ett flertal studier studerat sambandet mellan decentralisering, tillväxt, offentliga investeringar och ekonomisk aktivitet. En av de senaste rapporterna *“Decentralisation and economic growth”* från 2013 konstaterar ett svagt samband mellan tillväxt och decentralisering hos OECD-länderna. Notera att med decentralisering i detta sammanhang menas fiskal decentralisering där man har kartlagt på vilken nivå de ekonomiska resurserna befinner sig (eller hur pengarna rör sig om man så vill). Rapporten konstaterar att det finns ett svagt men signifikant samband mellan decentralisering och ekonomisk tillväxt. Storleken på sambandet kan beskrivas som följande: i OECD-länder som fördubblar sina kassaflöden på kommunal nivå, genom att till exempel öka delen av det totala skatteuttaget från 6 till 12 procent, ökar BNP-nivån med 3 procent (Börchliger, Egert & Fredriksen, 2013:4).

Sambandet beskrivs inte som helt linjärt utan det blir svagare desto mer decentraliserat ett land blir. En tänkbar förklaring till detta är att starkt decentraliserade länder också har decentraliserat samhällsfunktioner som de facto gör sig bättre som centraliserade. Sambandet blir dock aldrig negativt, eller med andra ord, *“mer decentralisering verkar alltid bli bättre”* (Börchliger, Egert & Fredriksen, 2013:4).

Vidare konstaterar OECD att graden av decentralisering mellan olika länder varierar starkt (även i Europa). Sydeuropeiska länder såsom Spanien och Italien blir allt mer centraliserade medan forna öststater som Polen och Estland blir mer decentraliserade (Börchliger, Egert & Fredriksen, 2013:5).

## 2.5 Decentraliseringens effekt på sjukvård

World Health Organization's rapport "*Decentralisation in Health Care*" (2007) har fått stort genomslag och är ofta citerad i den europeiska sjukvårdsdebatten. Rapporten studerar effekterna av decentralisering, det vill säga den output man får i form av kvalitativ vård till patienten.

Rapporten skrevs med bakgrund av det paradigmskifte man kunde konstatera inom sjukvårdsreformer. Från att trenden hade varit att decentralisera så mycket som möjligt av sjukvården kunde man nu konstatera att allt fler länder börjat återcentralisera viktiga funktioner inom sjukvårdssystemen (Saltman, Bankauskaitie & Vrangbaek 2007:3). Detta samtidigt som rapporten konstaterar att decentraliserade sjukvårdssystem, i de flesta fall, uppvisar "*improved efficiency, a more patient-oriented system and enhanced cost-consciousness*" (Saltman, Bankauskaitie & Vrangbaek, 2007:15). Det finns dock några undantag. När man studerat effekterna av den decentraliseringsvåg som många östeuropeiska (forna Sovjetstater) genomgick på 1990-talet kunde man konstatera att decentralisering av sjukvårdssystemet snarare lett till försämringar. "*Along with economic difficulties, poor planning of decentralization resulted in negative outcomes in some countries*" (Saltman, Bankauskaitie & Vrangbaek, 2007:18). Avslutningsvis är dock rapporten försiktig i sina slutsatser och konstaterar att det är svårt att dra långtgående slutsatser från deras datamaterial. Det är ett komplext orsakssamband och många olika variabler som kan påverka kvaliteten på vården.

## 2.6 Decentraliseringens effekt på skolan

Managementbolaget McKinsey konstaterar att bara ett fåtal länder har utvärderat styrning av skolan (McKinsey, 2007). Forskningen om sambandet mellan decentralisering och elevers prestationer är också begränsad även om det finns enstaka studier från bland annat Sydamerika och USA.

Exempel på länder som har utvärderat sina skolreformer är England vars "National Foundation for Education Research" 1996 publicerade en rapport där de utvärderat alla större skolreformer. Bland annat undersökte de statens och kommunernas roll. Slutsatsen var att man trots ett stort

antal reformer där man förändrat “the funding of schools, the role of national and local government and curriculum standards” inte kunnat se några förbättringar (McKinsey 2007:13).

Även i USA har man i olika omgångar, och i olika delstater, experimenterat med självstyrande skolor, så kallade ”charter schools”. Dessa skolor gavs ökad självständighet i utbyte mot ökat ansvarstagande. Enstaka skolor kom där att visa på signifikanta förbättringar samtidigt som man hade svårt att dra några generella slutsatser. Amerikanska ”National Assessments for Educational Progress” gick till och med så långt att de i en utvärdering menade att de så kallade “chartered schools” underpresterade mot övriga skolor (McKinsey 2007:12).

Motsatt effekt såg dock Världsbanken i sin rapport “*Educational Decentralisation in Latin America: The effects of quality in schooling*”. I rapporten konstaterades det att det finns bevis för att 1990-talets decentraliseringsvåg även har lett till förbättrade skolresultat: “*There is growing evidence that (...) decentralization reforms that focus on school autonomy, as opposed to municipal or regional autonomy, contribute to higher-performing schools.*” (Winkler och Gershberg, 2000).

Samtidigt konstaterar rapporten också att forskningen om decentraliseringens effekter på elevers prestationer både är spretig och kommer till skiftande slutsatser: “*Attempts to assess the impacts of decentralization have suffered from weak baseline data and poor research designs, mainly resulting from inadequate data*” (Winkler och Gershberg 2000:23).

### 3.0 Problemformulering

Få menar att skolans organisering inte skulle ha någon effekt på elevers prestationer. I en statlig utredning från IFAU konstateras till exempel att “*även om effekterna av decentralisering i offentlig sektor är oklara*”, så står det klart att, “*hur makt fördelas på olika nivåer ofta har effekt på olika utfall (...) och att vem som bestämmer faktiskt spelar roll.*” (2012:1).

Detta samtidigt som det i många avseenden finns ett gap mellan forskningen och den politiska debatten om skolutveckling i Sverige. Debatten tenderar att i allt för hög utsträckning handla om skolans organisering (kommunal eller statlig) när forskningen snarare visar att andra reformer

bör prioriteras om man vill förbättra elevernas prestationer (något som även SOU 2011:11 konstaterar).

Den forskningen som finns om decentraliseringens effekter på elevers prestationer är dock begränsad och spretig. Winkler och Gershberg konstaterar inte minst att *“attempts to assess the impacts of decentralization have suffered from weak baseline data and poor research designs, mainly resulting from inadequate data.”* (2000:23). Vidare kommer den forskning som finns i många avseende till olika slutsatser. Här finns det ett forskningsgap att fylla.

I den här uppsatsen kommer vi undersöka om det finns ett samband mellan decentralisering (input) och elevernas prestationer (output), utifrån ett urval av 22 europeiska länder. Svaret på frågan kan fungera vägledande i det politiska reformarbetet på skolområdet och bidra till ökad förståelse och kunskap för hur decentralisering påverkar elevers prestationer.

## 4.0 Frågeställning

1. Finns det ett samband mellan decentralisering och elevers prestationer?
2. Om svaret är ja, det finns ett samband, hur kan detta samband förstås och förklaras?

## 5.0 Teoretisk referensram

I detta kapitel kommer vi redogöra för våra teoretiska utgångspunkter.

Kapitlet är indelat i två huvudsakliga delar.

1. Den första delen är en organisatorisk del som på ett övergripande sätt redogör för de teorier som finns om för- och nackdelar med centraliserad eller decentraliserad styrning. Är det till exempel så att decentralisering lämpar sig bättre i vissa typer av organisationer än andra?
2. Den andra delen rör själva skolvivån, och utgår ifrån den forskning som finns kring hur skolan bör styras ur ett centraliserat eller decentraliserat perspektiv.

## 5.1 Historik och trender

Under 1990-talet präglades den svenska offentliga förvaltningen av en omfattande decentraliseringstrend där man svarar upp mot krav på ökad flexibilitet och anpassningsförmåga (Nordin 2014:28). Decentraliseringsarbetet har varit inspirerat av ideal från den privata sektorn och är att ses som en del av New Public Management (NPM). NPM har sina rötter i Storbritannien men fick sitt stora genomslag i Sverige på 1980-talet då OECD gjorde det till en del av sitt internationella reformarbete.

Separation mellan beställare och utförare, resursfördelning grundad på prestation, konkurrens mellan olika utförare och ökad valfrihet för brukaren utgör några av de viktigaste delarna i NPM (Nordin 2014:29). Styrningen av en NPM-inspirerad organisation sker genom en mål- och resultatmodell där den enskilda tjänstemannen har ett stort eget handlingsutrymme i hur denne vill organisera sitt arbete för att nå de uppsatta målen. En idealbild av den här typen av styrning är att politiker utformar mål baserade på folkviljan som sedan tjänstemän (som har en hög grad av sakkunskap och professionalisering) arbetar självständigt mot. Kommunaliseringen av skolan samt en ny utformning av statsbidragen (där kommunerna fick större inflytande) lyfts ofta fram som exempel på 1990-talets decentraliseringar.

Under slutet av 1990-talet och 2000-talet har utvecklingen i många avseende gått i motsatt riktning. Lundin och Thelander lyfter i en rapport publicerad av IFAU (2012:1) ett antal exempel på centraliseringsreformer under 2000-talet. Samordningen av resurser mellan myndigheter som Skatteverket, Skogsstyrelsen och Tullverket är exempel på några. Även bildandet av Försäkringskassan 2005 bör ses som ett exempel på starkare central styrning.

## 5.2 Fördelar med en decentraliserade organisationer

Fördelarna med en decentraliserad styrmodell sammanfattar Forsberg i fyra huvudsakliga punkter: Ökad motivation, ökad snabbhet, ökad kunskap och bättre beslut (Forsberg 2009:102). Motivationen ökar då besluten hamnar närmare de enskilda medarbetarna och man upplever ett inflytande över sin arbetssituation.

En decentraliserad organisation blir dessutom effektivare då den snabbt kan reagera på problem eller möjligheter, då det är ett litet avstånd mellan brukarna och de som fattar beslut. Ökad kunskap och bättre beslut genereras då fler är inblandade och kunskaper insamlas på ”fler platser” (Forsberg, 2009:12).

Även om Forsbergs bild skulle kunna ses som en förenkling eller idealisering så stämmer hans sammanfattning av fördelarna med en decentraliserad organisation väl överens med Eriksson-Zetterqvist (*Organisation och organisering*) eller Hatch (*Organization theory*). Eriksson-Zetterqvist skriver att ”*decentralisering kan höja motivationen, vara ett incitament för att förbättra arbetsinsatser (...) samt svara snabbare på förändring*” (2012:179). Hatch formulerar det som att “*the amount of communication, involvement and satisfaction tends to be higher in decentralized firms*” (Hatch, 2006:114).

Viss forskning visar också på mer långsiktiga fördelar av en decentraliserad förvaltning än de som Hatch och Zetterqvist påvisar. Sharpe skriver exempelvis om den “mångfald” som han menar en decentralisering naturligt leder till. Mångfalden är enligt Sharpe en naturlig följd av en frihet från att följa strikta statliga riktlinjer och leder till ett ökad experimenterande på kommunal nivå. Detta experimenterade leder sedan genom systematiska jämförelser och utvärderingar till kvalitetsförbättringar i hela landet (Sharpe, 1970:153).

Exempel på studier som lyfter fram fördelarna med en decentraliserad förvaltning hittar man till exempel hos Världsbanken, i deras studie “*Decentralization and governance: does decentralization improve public service delivery?*”. Där studerade de i vilken omfattning de lokala makthavarna (i ett antal länder) var medvetna om de lokala behoven (i deras region) och på vilken sätt de anpassade de offentliga tjänsterna (public service delivery) efter dessa. Studien fann att decentralisering ledde till flera fördelar, som de lokala förvaltningarna kunde dra nytta av i sitt arbete. Samtidigt konstaterar man att de lokala företrädarna inte alltid drog nytta av fördelarna med en decentraliserad organisation då de inte hade “*the authority and willingness to adjust resource allocations*” (World bank, 2001:55).



Samtidigt varnar Hatch för att de positiva fördelarna med decentralisering kan försvinna då man ersätter centralisering med ”formalisering”, vilket han menar är vanligt i offentlig sektor. Med formalisering menar han en stark regelstyrning som gör att de underställda är bundna att fatta samma typ av beslut som sina överordnade och därför saknar initiativförmåga även om de befinner sig i beslutsfattande ställning (Hatch, 2006:115). Liknande tankar var även Världsbanken inne på i tidigare nämnda rapport. Med andra ord menar Hatch att det är vanligt att man i en offentlig organisation fattar många rutinbeslut på en låg nivå samtidigt som det finns strikta regler och rutiner att följa. Detta menar han kan motverka de tidigare nämnda positiva fördelarna.

### 5.3 Fördelar med centralisering

När det gäller centraliserade organisationer brukar man lyfta två huvudsakliga fördelar: likvärdighet och enhetlig implementering, samt möjlighet att snabbt ställa om eller anpassa sin verksamhet. Därtill har likvärdighetsaspekten kommit att spela en stor roll i debatten om skolans organisering, något vi återkommer till längre fram.

Att en centralstyrd organisation blir mer likvärdig och leder till en mer likvärdig implementering är något som dessutom rymmer väl med många idealbilder av en byråkrati. Den tyska sociologen Max Weber menade att en likvärdig behandling, och tydliga riktlinjer, är några av de viktigaste grundbultarna i en väl fungerade byråkrati eller offentlig organisation. Denna typ av stark regelstyrning (centralstyrning) menar Weber är den ideala organisationsformen eftersom den är överlägsen när det kommer till effektivitet, snabbhet och likabehandling (Weber, 1968:22). Värt att notera är att Webers bild av den ideala byråkratin är vida känd och ofta används i olika utvärderingssammanhang.

Samtidigt menar andra forskare att detta fokus på likvärdighet och regler kan skapa en mer ineffektiv organisation som snarare fokuserar på olika typer av självutvärderingar istället för kvalitetsförbättringar. Den amerikanska sociologen Robert Merton menar att reglerna och styrningen blir till ”självuppfyllande profetior”, istället för att komma brukarna till del. Med andra ord: tjänstemännens vilja att följa reglerna trumfar deras intresse att leverera kvalitativ service till brukarna (Lenon, 1969:5).

En annan amerikansk sociolog, Peter Blau, stämmer även han in i stora delar av den kritik som Robert Merton framför mot Max Webers "likvärdighetsideal". Han menar att Webers ideala byråkratimodell endast kan fungera när organisationers uppgift är enhetliga och kan systematiseras. När man ska hantera fall eller frågeställningar som kräver komplexa åtgärder krävs snarare flexibla (decentraliserade) än regelstyrda (centraliserade) organisationer. Och även om han ger få exempel skulle man kunna tänka sig att skolan eller sjukvården är komplexa organisationer eftersom de kräver en stor individanpassning (Blau, 1977:45).

Samtidigt är det svårt att inte se de stordrifts- och samordningsfördelar som kommer med en centraliserad organisation. Det finns omfattande forskning som pekar på de effektivitetsmässiga fördelar man får med standardiserade arbetsätt, möjligheten att samla expertis, sprida deras kunskap och specialiserade arbetsuppgifter. Mer företagsekonomiskt uttryckt: en centraliserad organisation skapar ökade volymer och minskade för- och efterarbetstider i produktionen. Möjligheten att pressa priser genom att upphandla och göra inköp i större skala leder till mindre inköpskostnader och ökad effektivitet (Pindyck & Rubinfeld, 2009). Samtidigt finns det i den andra vågskålen teorier om "skalavkastning" som menar att de stordriftsfördelar man får av centralisering bara är effektiva fram till en viss punkt. Med andra ord, centraliserade organisationer blir effektivare fram till en viss storlek, sedan avstannar utvecklingen eller blir till och med negativ (Hindle, 2008).

Även möjligheten att snabbt ställa om sin organisation (en möjlighet som är starkt kopplad till graden av centralstyrning) menar många är ett argument som ökar i legitimitet eftersom vi lever i en mer komplex och föränderlig omvärld. Zetterqvist lyfter militären som ett exempel på en organisation som snabbt kan behöva ställa om utifrån förändringar i omvärlden. De amerikanska forskarna Lawrens och Lorch tar det hela ett steg längre och menar att även företag och organisationer som verkar i en osäker miljö kräver en hierarkisk organisation för att få möjlighet att snabbt anpassa sin organisation efter omvärldsförändringar. I flera studier har de undersökt sambandet och förhållandet mellan den interna strukturen i olika organisationer och den bransch/marknadsplats/sammanhang som respektive organisation befinner sig i. De fann att i högpresterande organisationer så varierade graden av centralisering beroende på i vilken miljö organisationen befann sig i. Deras slutsats var att en gemensam nämnare hos framgångsrika or-

ganisationer som verkade i en komplex och osäker miljö var att de hade en hög grad av centralstyrning (Hatch, 2006:113).

Vidare är det svårt att föra en diskussion om decentralisering utan att lyfta Lipsky och hans teorier om gräsrotsbyråkrater. Han menar att olika yrkesgrupper inom den offentliga sektorn bör styras på olika sätt. Yrkesgrupper med en hög grad av professionalisering bör inte detaljstyras utan bör tillåtas en hög grad av frihet i sin yrkesutövning. Andra grupper (med mer rutinartade arbetsuppgifter) lämpar sig bättre för en mer centraliserad organisation. Lärare som arbetar nära människor befinner sig i en komplex arbetsmiljö och bör med Lipskys mått alltså inte detaljstyras (Lipsky, 2010).

## 5.4 Sammanfattning

Precis som den statliga utredningen IFAU (2012:1) gjorde kan även vi konstatera att effekterna av decentralisering i offentlig sektor är oklara. Samtidigt råder ingen brist på teorier, förklaringsmodeller eller forskning. Kanske är det då som många tidigare konstaterat, att den bästa styrmodellen starkt hänger ihop med den miljö, kontext eller yrkesgrupp som man vill påverka, eller snarare vilka effekter man prioriterar att få ut av sin organisation?

Några generella slutsatser kan man dock dra:

### Argument för centralisering:

- Öka effektivitet genom stordrift.
- Möjlighet att samla expertis och sprida kunskap.
- Enhetlighet och standardiserad implementering. Leder till ökad rättssäkerhet.
- Tydligare ansvarsförhållande underlättar ansvarsutkrävande.

### Argument för decentralisering:

- Snabbare beslutsvägar. Mindre avstånd mellan de som fattar beslut och de som påverkas.
- Flexibel organisation som kan anpassa sig efter brukarens behov.
- Större möjlighet att anpassa sig efter lokala förutsättningar.
- Ökad motivation. Personalen blir motiverad då de känner att de kan påverka sin arbetssituation

## 5.5 Skolan och decentralisering

Det här avsnittet berör den teori som finns om decentralisering applicerat på skolan. Vad har argumenten för och emot decentralisering varit, vilka är vinnarna och förlorarna? Extra tyngdpunkt har vi valt att lägga på den svenska kommunaliseringen av skolan. Vad säger forskningen om decentraliseringens effekter på skolan?

Precis som vi tidigare nämnt är forskning om sambandet mellan decentralisering och elevers prestationer ganska begränsad. I en rapport från Skolverket, där man kartlade orsakerna till de försämrade studieresultaten i svensk grundskola, betonade man att svenska studier som granskat decentraliseringens inverkan på elevers prestationer är sällsynta (2009:22). Det finns således ett forskningsgap som behöver fyllas.

Den så kallade kommunaliseringen, och de facto decentraliseringen, av den svenska skolan har varit, och fortfarande är, föremål för stor debatt. Kommunaliseringen som politisk reform innebär en mycket stor förändring av svensk skola. Sverige har gått från att ha haft en av de mest centraliserade skolorganisationer till att klassificeras som ett av de mest decentraliserade i OECD (IFAU, 2005:3).

I en studie från Göteborgs universitet genomförde forskarna Gustafsson och Helmersson en argumentationsanalys av de för- och motargument som föranledde kommunaliseringen av skolan. Undersökningen bygger dels på den proposition (1990/91:18) - ”Om ansvaret för skolan” - som föregick kommunaliseringsbeslutet, dels på motioner, utskottsbetänkanden och protokoll från riksdagsdebatter under beslutsåret 1990 till 91.

Några av de förargument som lyftes fram i undersökningen var att lärarna skulle få en friare roll. Detta eftersom de fick möjlighet att precisera de nationella kursplanerna. Det skulle leda till att kursplanerna skulle kunna anpassas till de lokala förutsättningarna. Vidare menade man att det ökade kommunala ansvaret, vilket var en konsekvens av kommunaliseringen, skulle öka det lokala inflytandet. På grund av ökat inflytande menade man vidare att föräldrarnas insyn i verksamheten skulle öka, något som skulle kunna bidra till ett ökat engagemang. Även lärarna troddes få ett ökat engagemang och kreativitet som resultat av det lokala inflytandet. Kommunerna

fick också överta ansvaret för lärarnas fortbildning, något som ansågs kunna förbättra kompetensutvecklingen. Ett annat argument var också att genom att decentralisera ansvaret för skolan skulle administrationen minska (Gustafsson & Helmersson, 2008).

Gustafsson och Helmersson gör slutsatsen att argumenten mot kommunaliseringen var relativt få. De menar att i argumentationsanalysen kunde man se att flera politiker från olika partier var överens om stora delar av innehållet i regeringens förslag. Däremot riktades det en del kritik mot att propositionen var otydlig, särskilt gällande kunskapsmålen (2008).

I en rapport från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), som i sin tur bygger på en engelsk förlaga, lyfter utredarna Åsa Ahlin och Eva Mörk upp ett ytterligare argument mot kommunaliseringen. De uttryckte sig följande:

Det främsta argumentet mot decentraliseringen var att det nationella målet om en likvärdig utbildning över hela landet riskerades. Den ökade lokala friheten skulle kunna medföra att barn i kommuner med låg skattebas fick tillgång till lägre skolresurser än barn i rika kommuner. För att undvika en sådan utveckling kombinerades decentraliseringen med centralt fastställda läro- och kursplaner samt ett statsbidragssystem utformat för att kompensera kommuner med lägre skattebas och högre strukturella kostnader. (Ahlin & Mörk, 2005:3)

Argumenten för decentralisering är inte unika för Sverige. Richard F. Elmore skrev redan 1993 i antologin "Decentralization and school improvement" att i den amerikanska utbildningskontexten är argumenten för decentraliseringsreformer alltså återkommande under årens lopp. Elmore menar att reformisterna som förespråkar mer decentralisering tycker att den offentliga skolans byråkrati blivit alldeles för omfattande, för ineffektiv och oansvarig. Elmore sammanfattar på ett mycket bra sätt kärnan i det budskap som decentraliseringsförespråkarna ofta framför i den amerikanska debatten:

As a consequence of the growth of centralized school bureaucracies, schools have become mired in rules and cut off from their clients - students, parents and community members. Ambitious, if not radical, reforms are required to rectify this situation. Central bureaucracy must be substantially reduced; schools must be given more autonomy and more responsibility on such matters as personnel, budget, and curriculum; new governance structures must be designed that hold schools accountable to their clients, rather than their bureaucratic superiors. Reformers yearn for a simpler, more direct link between the schools and the people. (Elmore, 1993, s. 34)

Trots att det runnit mycket vatten under broarna sedan 1993 är det svårt att inte betrakta ovanstående citat som relevant även idag, 2015. I ett dokument från Sveriges kommuner och landsting (SKL) - "*Frågor och svar om skolans decentralisering - med anledning av regeringens utredning om kommunaliseringen*" - svarar organisationen bland annat på vilka fördelar som är förknippade med decentraliserad ledning och styrning. SKL menar att den måluppfyllelse som är kopplad till skolan endast kan uppnås om man tar hänsyn till de lokala förhållandena. Vidare menar de att kommunen och den lokala skolan har bra insikt i och kunskap om elevernas förutsättningar. Utifrån dessa kunskaper om de lokala förutsättningarna kan skolans organisation, personal och ekonomiska resurser anpassas mer träffsäkert än vad staten kan. SKL pekar också på att eftersom förtroendevalda politiker ansvarar för den kommunala skolan kan väljarna rösta bort de ansvariga om de så vill. Samtidigt har elever och föräldrar en närhet till beslutsfattarna, om de vill påverka skolans utveckling. Detta skulle, enligt SKL, inte vara fallet med en statlig skola.

På det hela taget är SKL:s argumentation för decentralisering på många sätt lik det som Elmore 1993 beskrev som kärnan i decentraliseringsförespråkarnas budskap. Det vill säga att beslutsfattandet, som en konsekvens av decentralisering, kommer närmare medborgarna och att skolans organisation får större möjlighet att anpassa sin verksamhet efter de lokala förutsättningarna.

SKL tillägger också att i den svenska debatten om ett eventuellt återförstatligande av skolan bortser decentraliseringskritikerna från att dagens kommunala skola redan i hög grad regleras av staten. Genom skollag, förordningar, föreskrifter, allmänna råd, läro- och kursplaner och betygssystem regleras redan den kommunala skolan av staten. Skolverket som normeringsmyndighet och Skolinspektionen som tillsynsmyndighet utgör också ett statligt inslag. Staten ansvarar även för lärarutbildningen (SKL, 2014).

## 5.6 Decentraliseringens effekt på skolan.

Den aktuella forskningen om decentraliseringens effekter på skolan är relativt begränsad och spretig, något Winkler och Gershberg uttryckte följande: *“Attempts to assess the impacts of decentralization have suffered from weak baseline data and poor research designs, mainly resulting from inadequate data.”* (2000:23).

Elmore skriver att den forskning som finns avseende decentralisering och centralisering i det amerikanska skolsystemet på många sätt är frånkopplad vad som händer i klassrummen och elevers inlärningsprocesser. Han tillägger, lite syrligt, att vad än decentralisering och centralisering har för politisk innebörd i amerikansk utbildning, så handlar det i grunden inte om undervisning och lärande. Den frånkoppling som Elmore pekar på finns mellan politiska reformer såsom decentralisering och vad som faktiskt händer i klassrummen, vilket leder till att stora reformer kan svepa över ett skolsystem och ta betydande resurser i anspråk, utan att egentligen ha någon signifikant effekt på vad eleverna faktiskt lär sig. Vidare menar Elmore att decentralisering och centralisering inom skolan går i cykler, där varje cykel lämnar kvar spår efter sina reformer. Dessa kvarlämningar gör skolsystemet än mer komplex, mindre begripligt för personalen och otillgängligare för skolans elever, vilket i slutändan gör skolan än mer svårstyrd. (Elmore, 1993:34–36).

SKL visar också på svårigheterna i att isolerat slå fast effekterna av decentraliseringen av den svenska skolan. Man menar att det är svårt att bland annat utreda decentraliseringens effekter på elevernas prestationer eftersom ett flertal andra reformer har påverkat skolan de senaste två decennierna. Totalt omkring 50 reformer har skolan berörts av sedan beslutet om kommunaliseringen fattades. Därutöver har samhället påverkats av stora förändringar såsom globalisering, digitalisering, ökad mångfald och segregation, vilka fungerar som bakgrundsfaktorer som naturligtvis också påverkar skolans utveckling. Dessutom fattades beslutet om kommunalisering i samband med att den stora 90-talskrisen slog till. Krisen ledde till svåra ekonomiska förutsättningar, vilket genomsyrade hela samhället, skolan inkluderat. SKL menar att med allt detta i åtanke är det nästan omöjligt att isolera decentraliseringen som enskild orsak till specifika förändringar (SKL, 2014).

Ett återkommande argument mot decentralisering av skolan är att graden av likvärdighet mellan skolor blir lägre. Det vill säga att skolor i kommuner med sämre ekonomiska förutsättningar får mindre resurser vilket leder till sämre elevprestationer, som en effekt av decentralisering. Däremot menar Ahlin och Mörk att deskriptiv statistik visar på att en sådan spridning mellan skolor inte kan observeras. En annan intressant aspekt som Ahlin och Mörk lyfter är att ett av motiven till decentraliseringen var en bättre anpassning till de lokala åsikterna. Utifrån deras undersökning framgår däremot att de lokala åsikterna spelar mindre roll idag än innan decentraliseringen. Författarna förklarar:

En tänkbar orsak till detta skulle kunna vara det begränsade handlingsutrymmet som uppstod då kommunerna fick sänkta statsbidrag från staten samtidigt som de inte kunde höja kommunalskatten. Detta kan ha inneburit att kommunerna inte kunde låta åsikterna spela in i den utsträckning som man annars hade önskat (2005:16).

I SOU "*Staten får inte abdikera - om kommunaliseringen av den svenska skolan*" från 2014 försöker utredarna finna svar på vilka effekter som kommunaliseringen bidragit till, och om reformen levde upp till förväntningarna.

Kommunaliseringen och efterföljande reformer ledde till att lärare och rektorer fick ett större handlingsutrymme i skolan. Det innebar att besparingar och mer strukturella åtgärder kunde genomföras inom de närmaste åren efter reformen. Därutöver minskade lärartätheten, vilket kunde förklaras av att lärarorganisationen höll sig på en intakt nivå och att elevkullarna under 90-talet var större (2014:19)

Samtidigt ledde kommunaliseringen till en större variation mellan skolorna på lokal nivå, detta eftersom skolan kunde enklare anpassas till de lokala förhållandena. På grund av det ökade det medborgerliga inflytandet genom den lokala representativa demokratin. Elever och föräldrar fick också större möjlighet att påverka skolans verksamhet i större utsträckning. Denna påverkan möjliggjordes genom kontakt med såväl förtroendevalda som kommunala tjänstemän, men också lärare och rektorer. Utredarna drar slutsatsen att brukarinflytandet ökade, som en konsekvens av kommunaliseringen. (2014:19–20)



Utredningen slår också ned på kommunaliseringens inverkan på studieresultaten. De menar att studieresultaten kraftigt försämrats sedan kommunaliseringen av skolan. Vidare menar utredarna att kommunaliseringen bidragit till försämrade studieresultat och likvärdighet eftersom staten och kommunerna inte gav lärarna tillräckliga förutsättningar (2014:21). Utredningens slutsatser visar på den spretighet som finns inom forskningen om decentraliseringens effekter på skolan. Exempel på detta är IFAU:s rapport från 2005, som nämndes tidigare, vilken kom fram till slutsatsen att likvärdigheten inte försämrats, något SOU 2014:5 slog fast att den hade gjort.

Med all spretighet bland forskarna i åtanke blir även slutsatserna därefter. Kan det vara så att decentraliserings- och centraliseringsreformer egentligen inte har en avgörande betydelse för skolans utveckling som vi egentligen önskar att de hade? Avslutningsvis, avseende detta uttrycker sig Elmore, återigen, kärnfullt om centraliseringens och decentraliseringens betydelse för skolan:

In any specific case, decentralizing reforms seem, at least on the surface, to provide very plausible answers to the ills of public education. In general, however, repeated cycles of centralizing and decentralizing reforms in education have had little discernible effect in the efficiency, accountability, or effectiveness of public schools (Elmore, 1993:34).

## 6.0 Metod

I detta kapitel kommer vi redogöra för vår analysmodell, hur vi formulerar våra variabelvärden, våra avgränsningar, vilka källor vi använder för datainsamling och avslutningsvis metodkritik.

Vidare kommer vi kontinuerligt motivera de steg och åtgärder vi vidtagit. Man bör också notera att vi i utformningen av vår analys utgått ifrån de rekommendationer till framtida forskning som lämnades i Gustav Gabinus kandidatuppsats från 2013, *Styrningen av skolan*. Det vill säga att eftersträva ett så stort urval av länder som möjligt samtidigt som man för högsta grad av validitet använda flera kompletterande mått av decentralisering för att ge en så komplett bild som möjligt (Gabinus, 2013).

### 6.1 Analysmodell

För att besvara vår frågeställning: "Om det finns ett samband mellan decentralisering och elevers prestationer?" har vi använt oss av *bivariat analys*, det vill säga en analysmodell som förklarar sambandet eller samvariationen (korrelationen) mellan två variabler. Vårt antagande var att orsaksrelationen är följande: En förändring i vår oberoende variabel, grad av decentralisering (input), kommer påverka vår beroende variabel, elevers prestationer (output).

### 6.2 Variabelvärden

För att besvara vår frågeställning om sambandet mellan decentralisering och elevers prestationer, och genomföra en bivariat analys, var våra två variabler tvungna att vara kvantitativa. För att översätta våra variabler till siffror utgick vi från redan befintliga modeller som använts av tidigare forskning. Vissa anpassningar och tillägg har dock skett för att underlätta en jämförelse länderna emellan och till skolan som policyområde. Se beskrivning av respektive variabel nedan.

### 6.3 Variabel 1 - Grad av decentralisering

För att på ett tillförlitligt sätt kunna jämföra graden av decentralisering hos olika länders skolsystem har vi utgått från de modeller som har använts av tidigare forskning. I bakgrundskapitlet har vi exempelvis beskrivit hur OECD har studerat sambandet mellan decentralisering och dess effekt på tillväxt och ekonomisk aktivitet samt vilka effekter decentralisering har på olika sjukvårdssystem. På skolområdet har vi tagit del av en WTO-studie om decentraliseringens effekter

på skolsystem i Sydamerika, samt en studie av Blöchliger, Egert och Fredriksen om skolsystem och decentralisering i OECD.

Gemensamt för den tidigare forskningen (med undantag av studierna på skolområdet) är att de utgår från fiskal decentralisering när de mäter graden av decentralisering. Fiskal decentralisering kan bäst översättas till skattemässig eller ekonomisk decentralisering. Det vill säga att man genom att studera hur pengarna i en ekonomi rör sig också kan avgöra graden av decentralisering. Här finns det givetvis flera aspekter att ta hänsyn till. Man kan till exempel studera hur stor del av de totala skatteintäkterna som tas in av kommunerna eller hur stor del av utgifterna som kommunerna står för i förhållande till staten. Här finns det flera mått att välja mellan.

Det vanligaste är dock att man studerar hur stor del av de totala resurserna som tilldelas kommunerna: *“The common measure to assess decentralisation is the share of resources assigned to SCGs (sub central government). Spending, revenue or tax ratios drawn from the OECD National Accounts or OECD Revenue Statistics allow measuring the extent of sub-central decentralization.”* (Blöchliger, Egert & Fredriksen, 2013:8).

Vanligt är också att man tittar alternativt på intäktssidan (revenue) eller på kostnadssidan (spending). Det vill säga att man studerar exempelvis statens kostnader i förhållande till hela ekonomin (BNP) eller till övriga nivåer som regioner och kommuner. Detta ger en bild av på vilken “nivå” som pengar kommer in eller används, vilket i vis mån också kan fungera som ett mått på decentralisering.

Även om tidigare studier använt fiskal decentralisering som ett mått på decentralisering har måttet också kritiserats för att vara trubbigt och inte alltid helt återspegla på vilken nivå den beslutsfattande makten finns. Dessutom finns det givetvis olika skattemässiga (fiskala) mått som är bättre än andra. Blöchliger, Egert och Fredriksen menar till exempel att det bästa måttet (för att mäta decentralisering) får man genom att kolla på intäktssidan och inte på kostnadssidan: *“There is a priori evidence that some of them are better than others in reflecting true sub-central fiscal policy autonomy. Revenue shares appear to better reflect fiscal and regulatory power than spending shares.”* (2013:8).

På kostnadssidan kan stora utgifter hos kommunerna, i exempelvis infrastrukturprojekt (som de erhållit bidrag för), vara kopplade till andra krav från bidragsgivarna om hur projektet ska vara utformat. Det vill säga att även om kommunerna är den nivå som har stora utgifter så innebär det inte alltid att det är den nivå som har mest inflytande, framförallt då en stor del av pengarna är villkorade från uppdragsgivaren. Intäktssidan kan då vara bättre att studera eftersom den bättre visar vilken nivå som tar störst ansvar.

Man bör dock notera att liknande kritik även har riktats mot att enbart titta på intäktssidan (då det också kan vara missvisande). Ett exempel på detta är att när kommuner tar in avgifter som de senare betalare vidare i skatt till en högre nivå för att få tillgång till en viss tjänst som exempelvis vatten eller avloppshantering, i de fall de sköts via kommunförbund eller regional nivå.

Med bakgrund av dessa tidigare studier valde vi att använda oss av fiskal decentralisering som ett av två mått för att mäta graden av decentralisering. Avseende fiskal decentralisering kom vi sedan att använda oss av två undermått som tidigare studier även använt:

- Kommunernas del av det totala skatteintäkterna.
- Kommunernas del av de totala utgifterna i ett land.

Men eftersom fiskal decentralisering (som mått på decentralisering) kritiserats för sin trubbighet valde vi att komplettera dessa mått genom att även använda oss av ett mått bestående av skolindikatorer. Dessa skolindikatorer mäter inte de ekonomiska aspekterna utan på vilken nivå olika beslut på skolområdet fattas (lokalt, regionalt eller statligt).

Genom att bara studera de ekonomiska aspekterna skulle vi annars kunnat missa viktiga ingångar, som exempelvis att även om kommunerna i ett land var den nivå som finansierade skolan så kunde kommunerna i sin tur vara styrda av starka statliga riktlinjer på skolområdet. Genom bara att studera ekonomiska indikatorer kunde vi då få en felaktig bild att kommunernas inflytande över skolorna var starkare än vad de i verkligheten var. Att kombinera ekonomiska mått med skolindikatorer som vi baserar på vilken nivå som är ansvarig bör ge den mest rättvisande bilden.

Så kallade skolindikatorer var även något som såväl Blöchliger, Egert och Fredriksen som Winkler och Gershberg använde sig av i sina studier för att mäta decentralisering på skolområdet. Winkler och Gershberg beskrev fördelen med skolindikatorer som följande:

Institutional indicators that encompass several dimensions of policy making are probably best in providing insights into SCGs' actual power. Since institutional indicators provide a richer picture of the policy framework than simple spending and revenue ratios, they provide a better basis for specific policy guidance. (2001:12).

När vi utformade våra skolindikatorer utgick från den av OECD redan etablerade modell med skolindikatorer (se Table 1).

**Table 1**  
**Types of Decisions That May Be Decentralized**

<i>Organization of Instruction</i>	Select school attended by student. Set instruction time. Choose textbooks. Define curriculum content. Determine teaching methods.
<i>Personnel Management</i>	Hire and fire school director. Recruit and hire teachers. Set or augment teacher pay scale. Assign teaching responsibilities. Determine provision of in-service training.
<i>Planning and Structures</i>	Create or close a school. Selection of programs offered in a school. Definition of course content. Set examinations to monitor school performance.
<i>Resources</i>	Develop school improvement plan. Allocate personnel budget. Allocate non-personnel budget. Allocate resources for in-service teacher training.

Denna modell kan sägas fungera som en karta eller guide över vilken typ av beslut som kan decentraliseras i ett lands skolsystem.

I modellen fann vi att vissa frågor lämpade sig bättre för jämförelse än andra. Exempelvis kunde man inte alltid, på alla olika beslutsområden tydligt utvärdera vilken nivå som var primärt ansvarig. Vi fann att frågorna nedan var de som bäst lämpade sig för jämförelser länder emellan, då det

fanns tydliga svar att tillgå (i den databas vi kom att använda), som inte krävde några tolkningar. Således kom frågorna i Table 2 (nedan) att bli dem vi använde oss av.

<b>Struktur</b>	Vilken nivå utvärderar huvudsakligen skolan? Vilken nivå har befogenhet att starta / stänga en skola?
<b>Personal</b>	Vilken nivå rekryterar lärarna? Vilken nivå rekryterar skolledare/rektorer?
<b>Instruktioner</b>	Vilken nivå ansvarar för curriculum (läroplan)? Vilken nivå bestämmer pedagogisk metod?
<b>Resurser</b>	Vilken nivå finansierar skolan till störst andel? Vilken nivå har mandat att förändra budget (allokera budget) ?

Precis som tidigare studier valde vi att utgå ifrån tre nivåer: lokal, regional och statlig. Varje nivå gav vi sedan ett siffervärde: (1) för statlig (2) för regional och (3) för lokal. Genom att bevara frågorna kopplade till skolindikatorerna försökte vi utreda vilken av de tre nivåerna i respektive land som var ansvarig. Var ansvaret delat mellan exempelvis den lokala (3) och statliga (1) nivån erhöll de värdet mitt i mellan, det vill säga 2. Varje siffervärde motsvarar i sammanhanget ”poäng”. När frågorna kopplade till skolindikatorerna (se figuren ovan) är besvarade har varje land erhållit en sammanlagd poäng. Den sammanlagda poängen representerar landets grad av decentralisering. Ju högre poäng desto mer decentraliserat är landets skolsystem och vice versa, bedömt utifrån skolindikatorerna. Det är när vi sedan sammanställer alla länders poäng, tillsammans med deras prestationer i PISA, som vi med hjälp av bivariat analys kan undersöka huruvida ett samband mellan variablerna existerar eller inte.

Sammanfattningsvis blev det två huvudmått som vi kom att använda oss av för att mäta graden av decentralisering av ett lands skolsystem. Dessa mått använde vi sedan separat för att undvika multikollinearitet:

- Fiskal decentralisering bestående av undermått:
  1. Kommunernas del av det totala skatteintäkterna
  2. Kommunernas del av de totala utgifterna i ett land
- Skolindikatorer

## 6.4 Variabel 2 - Elevernas resultat

Som tidigare konstaterat, för att göra en bivariat analys, måste vi översätta varje variabel till siffror. För att mäta eller få ett mått på elevers prestationer har vi utgått ifrån PISA:s kunskapsmätning. PISA står för ”Programme for International Student Assessment” och är ett OECD-projekt som var tredje år publicerar sin kunskapsmätning. PISA mäter kunskaperna i tre ämnen (matematik, naturvetenskap och läsförståelse) hos 15-åringar. Syftet med studien är att genom att publicera återkommande mätningar ge möjlighet för politiker och policyskapare att följa upp och förstå trender på skolområdet. Kunskapsmätningen består av ett prov (i pappersformat) där provtagaren under två timmar får svara på frågor med såväl öppna svar som flervalsfrågor. Omkring 500 000 studenter i 44 länder deltog i den senaste PISA-mätningen 2012.

Även om PISA är en internationellt erkänd mätning finns det också kritik mot hur såväl proven är utformade som hur resultaten är tolkade. I ett öppet brev undertecknat av fler än 1700 lärare och rektorer hävdas att PISA:s mätningar gör mer skada än nytta: *“Vi är djupt oroade över att försöken att mäta mycket olikartade pedagogiska traditioner och kulturer med hjälp av en enskild, snäv och oneutral mätsticka till slut kan komma att förorsaka irreparabla skador för våra skolor och våra elever”* (Steinfeld, 2014). Debattörerna menade att PISA har kommit att bli den yttersta måttstocken för ett bra skolsystem, och att skolor då istället för att göra det som är bäst i sin individuella situation väljer att anpassa undervisningen efter PISA:s prov (och inte efter elevernas behov). Det finns också kritik mot att PISA i en allt för hög grad mäter kunskaper som går att upprepa eller memorera snarare än problemlösningsförmåga. Detta skulle i sin tur, hävdas det, gynna vissa typer av länder och samtidigt missgynna andra.

Samtidigt kan man inte låta bli att konstatera att PISA:s kunskapsmätning är internationellt erkänd och får stor uppmärksamhet av såväl skolforskare som skolpolitiker över hela världen. Vi har i vår studie använt oss av PISA:s kunskapsmätning från 2012, vilken berör elever i årskurs nio eller motsvarande.

## 6.5 Avgränsningar och källor

När vi utformade våra avgränsningar utgick vi ifrån att vi ville se en så hög grad av reliabilitet och validitet som möjligt. Det innebar att vi ville ha jämförbar data som var lätt att tolka. Vi ville minimera behovet av egna tolkningar för erhålla ett mer pålitligt resultat. I utformandet av våra skolindikatorer fann vi snabbt att databasen Eurydice hade den data som lämpade sig bäst för en jämförelse.

Eurydice-nätverket och är en EU-finansierad databas som innehåller övergripande beskrivningar av 38 europeiska skolsystem. Informationen är tillgänglig på engelska. Eurydice-nätverket startades av EU-kommissionen 1980 och på deras hemsida beskriver de sitt syfte som följande: *”To provide those responsible for education systems and policies in Europe with European-level analyses and information which will assist them in their decision making”*.

Varför vi valde att använda oss av Eurydice berodde på att den data som fanns att tillgå var framtagen med syftet att enkelt kunna jämföra skolsystemen med varandra. Det minimerade således problemet att för varje land behöva söka olika källor med olika huvudmän. Eurydice använder sig av ett lättöverskådligt gränssnitt som gjorde det enkelt att jämföra respektive lands skolsystem, hur det fungerade och hur det var uppbyggt. Genom att studera datan för varje land i vårt urval kunde vi på ett effektivt och jämförbart sätt få svar på de frågor som vi ställde.

Resterande data hämtades från OECD:s databas (för jämförelse av måtten kopplade till fiskal decentralisering) och från PISA:s databas (för jämförelse av elevers prestationer). Alla databaserna erbjuder standardiserad data som är validerad av forskare från respektive organisation.

## 6.6 Länder

Vid urval av de länder som skulle ingå i studien utgick vi från de 38 länder som fanns presenterade i Eurydice. Sedan valde vi att baserat på fyra kriterier utesluta vissa länder från studien. Detta för att få en hanterbar datamängd men också för att få så jämförbar data som möjligt.



De fyra kriterierna var följande:

- **Nya medlemsländer i EU**

Vi valde att inte inkludera EU:s relativt nya medlemsstater eftersom de har en väsentligt lägre BNP-nivå och i många väsentliga frågor befinner sig i en annan kontextuell situation än resterande länder. Detta rör framförallt Bulgarien och Rumänien.

- **Länder med nyligen förändrade skolsystem**

Länder som nyss förändrat sina skolsystem. Exempelvis förstatligade Ungern sitt skolsystem 2013. Effekterna av detta bör ännu inte ha slagit helt ut vilket föranledde att vi valde att inte inkludera Ungern i studien.

- **Små länder som med sin storlek blir statistiska uteliggare**

Exempelvis Luxemburg, Liechtenstein, Andorra och Monaco.

- **Länder som har en komplex eller av olika anledningar osäker styrning**

Exempelvis Belgien som består av tre olika skolsystem beroende på om man befinner sig i den tyska, franska eller flamländska delen av landet.

Återstod gjorde 22 länder som slutligen ingick i vår studie. Samtliga länder är antingen EU-medlemmar eller del av EES-samarbetet och har en relativt tydlig styrning av sina skolsystem.

Medelpoäng i PISA 2012	Länder som ingår i studien.
529,3	Finland
526	Estland
520,6	Polen
518,6	Nederländerna
518,3	Schweiz
515,3	Tyskland
515,3	Irland
502,3	England
500,6	Österrike
500	Tjeckien
499,6	Frankrike
498	Danmark
496	Norge
494	Lettland
489,6	Italien
489,3	Spanien
488	Portugal
484,6	Island
484	Litauen
482	Sverige
472	Slovakien
465,6	Grekland

## 6.7 Metodkritik

PISA har fått utstå omfattande kritik för att det finns en stor mängden felkällor i deras kunskapsmätningar. Flera menar till exempel att det är svårt att mäta och jämföra olika länder med olika pedagogiska kulturer och traditioner. Liknande kritik kan riktas mot en stor del av den positivistiska eller kvantitativa forskningen av samhällsvetenskapliga fenomen då det *“inte finns en perfekt korrespondens mellan verkligheten och de termer som används för att beskriva den”* (Bryman, 2011:31).

Givetvis kan denna kritik även riktas mot vår studie. Elevers prestationer påverkas av fler variabler än enbart graden av decentralisering och det är svårt att isolera enstaka variabler och effekter. Vidare är orsakssambandet komplext och jämförelsen försvåras av att varje land befinner sig i sin egna kontextuella situation.

Samtidigt tror vi det är viktigt att även samhällsvetenskapliga fenomen studeras med hjälp av positivistiska och kvantitativa tillvägagångssätt. Så vad har vi gjort för att höja studiens reliabilitet och validitet? Genom att använda standardiserade data från OECD, PISA och Eurydice har vi minimerat behovet av egna tolkningar. Vidare har vi, som tidigare beskrivits, bara utgått ifrån variabler och indikatorer med tydliga nivåindelningar eller skattesatser (för våra fiskala variabler).

Avslutningsvis kan vi konstatera att även om den här typen av kvantitativ studie av ett samhällsvetenskapligt fenomen aldrig kan avspegla hela verkligheten bakom ett orsakssamband, kan det fortfarande fungera som ett av flera viktiga verktyg för politiker och policyskapare när de strävar efter att utforma ett så bra skolsystem som möjligt.

## 7.0 Datainsamling

### 7.1 Inledning

I detta kapitel går vi igenom varje lands skolsystem utifrån skolindikatorerna med tillhörande frågor (se tabellen nedan). Länderna tilldelas poäng efter hur ansvaret är fördelat mellan den lokala, regionala och statliga nivån. Varje land erhåller sedan en sammanlagd poäng som representerar landets grad av decentralisering. Den lägsta poängen ett land kan få är 8 poäng och den högsta är 24 poäng. All information i detta kapitel utgår från den textdata som finns tillgänglig i Eurydice.

### 7.2 Data

<b>Struktur</b>	Vilken nivå utvärderar huvudsakligen skolan? Vilken nivå har befogenhet att starta / stänga en skola?
<b>Personal</b>	Vilken nivå rekryterar lärarna? Vilken nivå rekryterar skolledare/rektorer?
<b>Instruktioner</b>	Vilken nivå ansvarar för curriculum (läroplan)? Vilken nivå bestämmer pedagogisk metod?
<b>Resurser</b>	Vilken nivå finansierar skolan till störst andel? Vilken nivå har mandat att förändra budget (allokera budget) ?

## 1. Finland

Den lokala självständigheten inom skolväsendet är relativt långtgående i Finland. Kommunerna har det övergripande ansvaret att tillhandahålla grundläggande utbildning. Under 90-talet genomfördes decentraliseringsreformer för att ytterligare stärka den lokala självständigheten. Finland är det land i EU som ligger i topp i PISA:s kunskapsmätningar och har setts som ett föregångsland varvid flera publikationer har publicerats med bakgrund mot de mycket positiva skolresultaten.

## Struktur

Finland hade tidigare ett inspektionssystem på regional nivå som granskade och utvärderade om skolorna efterlevde uppsatta reglementen. Man hade även som uppgift vara en rådgivande funktion åt skolorna som hade mandat att komma med förslag på förbättringar. 1991 försvann inspektionssystemet och ersattes 1999 av ett mer decentraliserat system som bygger på självutvärdering, där de lokala utbildningsgivarna (främst kommunerna) är ålagda att utvärdera utbildningens kvalitet och huruvida den bedrivs effektivt. Det är således den lokala nivån som huvudsakligen ansvarar för utvärderingen av skolan (**3 poäng**).

Den lokala administrationen sköts i huvudsak av de lokala myndigheterna, det vill säga kommunerna. Det är också kommunerna som driver och upprätthåller själva skolorna som tillhandahåller utbildning. Därför är det också den lokala nivån som öppnar och stänger skolor (**3 poäng**).

## Personal

I Finland är det utbildningsgivarna som är ansvariga för att anställa nya lärare och rektorer. Detta sker i öppna processer med publika annonser. Varje kommun får bestämma vilken nivå inom organisationen som ska ansvara för nyanställningar, det vill säga huruvida det till exempel ska vara kommunstyrelsen eller den enskilda skolstyrelsen som ska tillsätta nya lärare och rektorer. Det är således den lokala nivån som anställer såväl lärare som rektorer (**3 + 3 poäng**).

## Instruktioner

Läroplanens kärna utformas och ansvaras ytterst av den statliga nivån genom den finska nationella utbildningsstyrelsen (**1 poäng**). Därefter har kommunerna givits relativt stor handlingsfrihet att utforma lokala läroplaner, vilka ska fungera som ett komplement till den statliga läroplanen, och som ska kunna anpassas till de lokala förutsättningarna. Det är också utifrån de lokala läroplanerna som den pedagogiska metoden kan bestämmas (**3 poäng**).

## Resurser

All utbildning i Finland är nästintill uteslutande finansierad av det offentliga. Den lokala nivån - kommunerna - har befogenheten att uppbära skatt, varvid man också är ålagd att tillhanda hålla grundläggande utbildning, något som man finansierar genom skatten. Utöver att kommunerna till störst del finansierar skolan erhåller de även statliga bidrag som ska utjämna skillnader mellan

skolor på exempelvis landsbygd och i städer. Den lokala nivån har därför det primära ansvaret att för skolans finansiering, vilket också betyder att man ”äger” ansvaret över sina egna budgetar (**3 + 3 poäng**).

**Sammanlagd poäng: 22**

## 2. Nederländerna

Ett utmärkande drag för det nederländska skolsystemet är så kallad utbildningsfrihet, vari en mångfald av utbildningsaktörer tillåts verka. Systemet betraktas som decentraliserat såtillvida att utbildningsinstitutioner tillgetts stort mått av självbestämmande.

### Struktur

Det primära kvalitetsarbetet är det skolorna själva som ansvarar för, bland annat genom självvärdering. Detta arbete ska stå beskrivet i respektive skolplan. Därutöver finns den statliga nederländska utbildningsinspektionen vars uppgift är att bedöma kvaliteten och dess utveckling bland skolor i hela landet. Inspektionen ska också hjälpa skolor att förbättra och upprätthålla kvaliteten på den utbildning som lärs ut. Det är alltså den statliga nivån som har det yttersta utvärderingsansvaret (**1 poäng**).

”The competent authority” är den instans som har det yttersta ansvaret för driften av skolan. I detta ansvar ingår befogenheten att öppna och stänga skolor. Det vanligaste är att ”The competent authority” representeras av den lokala nivån i form av kommunstyrelsen (**3 poäng**). Alternativt kan kommunstyrelsen delegera detta ansvar till exempelvis en stiftelse eller juridisk person.

### Personal

Sedan 1995 anställs alla lärare inom den grundläggande utbildningen av den lokala nivån - The competent authority. Detta istället för att anställas av specifika skolor (**3 poäng**). Det likartade regelverk som gäller vid rekrytering av rektorer, vilket också The competent authority ansvarar för (**3 poäng**).

### Instruktioner

Det statliga ministeriet för utbildning, kultur och vetenskap ansvarar för att ta fram ramverket för den nationella läroplanen (**1 poäng**). Ramverket beskriver vad eleverna ska lära sig och vara

kapabla att åstadkomma kopplat till utbildningen. Därefter är det upp till de enskilda skolorna själva att bestämma hur och på vilket sätt man vill lära ut, vilken pedagogisk metod eller vilken litteratur som fungerar bäst - givetvis inom lagstiftningens ramar (**3 poäng**).

### Resurser

Nederländerna tillämpar något som kallas ”block funding”, vilket innebär att alla offentliga skolor varje år får en klumpsumma av staten som ska täcka kostnaderna för personal och drift (**1 poäng**). Däremot är skolorna fria att använda pengarna som de vill, vilket visar på den institutionella autonomi som finns. Det betyder att den lokala nivån (skolorna) har full handlingsfrihet att göra förändringar i sin egen budget (**3 poäng**). Även om kommunerna inte är ansvariga för själva finansieringen av skolornas drift är man däremot ansvarig för de byggnader och lokaler som skolorna är verksamma i.

**Sammanlagd poäng: 18**

## 3. Polen

Efter att Sovjetunionen föll 1989 har det Polska utbildningsväsendet genomgått en stor omvandling. Polen har gått från att vara ett starkt centralstyrt land där staten detaljstyrde skolan (via sina regionala representanter) till att i dag ha ett decentraliserat skolsystem där kommunerna tar ett stort ansvar. Vidare utmärker sig Polen då de har ett välfungerande utbildningsystem med goda resultat jämfört med andra före detta sovjetstater.

### Struktur

2009 genomfördes en omfattande reform av den polska skolinspektionen. Ansvaret för ”*utvärdering och uppföljning*” flyttades från statlig till regional nivå. Regionerna är således den nivå som ansvarar för skolinspektionen. (**2 poäng**).

Kommunerna är den instans som har möjlighet att starta eller stänga en skola (**3 poäng**).

### Personal

Det är den lokala nivån - kommunerna - som rekryterar såväl skolledare/rektorer som lärare (**3 + 3 poäng**).

**Instruktioner**

I Polen finns en statlig läroplan som all undervisning bygger på. Man bör dock notera att läroplanen främst är att se som en grund och att lärarna har en stor pedagogisk frihet. I Eurydice omnämns läroplanen som “*the core curriculum*”, det vill säga grunden som undervisningen bör utgå ifrån. **(1+3 poäng)**.

**Resurser**

Det polska skolsystemet finansieras med såväl statliga som kommunala skattepengar. 2013 uppgick de statliga subventionerna till 39,5 miljarder (polska zloty) samtidigt som kommunerna hade utgifter 57,9 miljarder. Kommunerna har dock en stor frihet i att själva allokera sin budget: **(2 + 3 poäng)**.

**Sammanlagd poäng: 20**

**4. Frankrike**

Precis som på så många andra policyområden spelar den franska staten en viktig roll i såväl finansiering som organisering av de offentliga skolorna. Ofta beskrivs det om hur skolbarn över hela Frankrike läser samma kapitel och samma bok vid samma tidpunkt och dag. Även om detta i viss mån kan vara en överdriven bild står ändå klart att staten har ett avgörande inflytande. Vidare bör man nämna att det skett ett flertal reformförsök där man försökt decentralisera styrningen av skolan men då alltid mött starkt motstånd från de starka lärarfacken.

**Struktur**

Ansvaret för den franska skolinspektionen ligger på den statliga myndigheten “*Inspection générale*”, som även ansvarar för inspektion och utvärdering av landets bibliotek och forskningsverksamhet. Befogenheten att skapa eller stänga en skola ligger på statlig nivå.

**(1 + 1 poäng)**.

**Personal**

Även om staten har ett stort inflytande över rekryteringsprocessen så sker rekryteringen av lärare främst på kommunal nivå **(3 poäng)**. Rekryteringen av skolledare/rektor sker på statlig nivå **(1 poäng)**.

### **Instruktioner**

Det finns en statlig läroplan som även reglerar vilken pedagogisk metod som skall användas (**1p + 1 poäng**).

### **Resurser**

Skolorna finansieras huvudsakligen av statliga medel (**1 poäng**). Man bör dock notera att kommunerna har möjlighet att allokera om i budgeten samtidigt som de ansvarar för kostnader hänförliga till investeringar (i byggnader) och vissa löpande kostnader (**3 poäng**).

**Sammanlagd poäng: 12**

## **5. Tyskland**

Tyskland är en federation som består av 16 stater, så kallade "Bundesländer". Staten ansvarar för det som är reglerat i grundlagen (Grundgesetz) och på resterande områden har de olika staterna möjlighet att lagstifta och är ansvariga för policy processer. Ansvaret för de tyska skolsystemet ligger på huvudsakligen på staterna (regionerna) även om vissa beslut fattas av ett råd bestående av skolministern i varje region. De regleringar som finns i grundlagen härrör sig främst kring åldrar och årskurser.

### **Struktur**

Det finns ingen statlig skolinspektionen utan varje region har sin egen, med skiftande befogenheter (**2 poäng**). Även om regionerna har det huvudsakliga ansvaret för skolan så är det kommunerna som har möjlighet att starta eller stänga skolor. (**3 poäng**)

### **Personal**

Regionerna är den nivå som ansvarar för rekrytering av såväl lärare som skolledare (**2 + 2 poäng**). Samtidigt som kommunerna ansvarar för rekrytering och finansiering av övrig personalgrupper. Man kan också notera att kraven på olika behörigheter för lärare skiftar mellan regionerna och det finns inga nationella riktlinjer.



**Instruktioner**

Varje delstat ansvarar för sin egen läroplan (**2 poäng**), även om det finns en samsyn mellan regionerna kring många av de viktigaste frågorna. Till exempel är läroplan och pedagogisk metod något som ofta diskuteras i det råd som består av skolministrarna i respektive region. Regionerna själva det slutgiltiga ansvaret över vilken pedagogisk metod som skall användas (**2 poäng**).

**Resurser**

Skolorna finansieras till största del med regionala skattepengar (**2 poäng**), och kommunerna har möjlighet att allokera om resurser och ansvar även för kostnader för icke pedagogisk personal (**3 poäng**).

**Sammanlagd poäng: 18**

**6. Österrike**

Precis som Tyskland är Österrike en federation bestående av olika delstater. Staten utfärdar "framework legislation", eller på svenska, ramlagstiftning. Delstaterna ansvarar sedan för implementering och mer detaljerad styrning. På skolområdet har dock de olika federationerna ett stort ansvar.

**Struktur**

Regionerna är den nivå som ansvarar för utvärdering av skolan (**2 poäng**), även om kommunerna har mandat att starta eller stänga en skola (**3 poäng**).

**Personal**

Regionerna är den nivå som rekryterar såväl lärare som rektor/skolledare (**2 + 2 poäng**).

**Instruktioner**

Det finns ingen statlig läroplan, istället finns det olika läroplaner för varje region (**2 poäng**). Vidare skiftar möjligheten mellan regionerna för kommunerna att själva bestämma pedagogisk metod, även om Eurydice menar att kommunerna äger ett stort självbestämmande (**3 poäng**).

**Resurser**

Även om regionerna är skolans huvudsakliga finansiär har kommunerna relativt stort självbestämmande och kan allokera om sin budget (**2 + 3 poäng**). Framförallt då kommunerna i flera regioner ansvarar för kostnader som härrör sig till renovering och nybyggnation.

**Sammanlagd poäng: 19**

**7. England**

Även om staten har det huvudsakliga ansvaret för skolsystemet i England har allt fler ansvarsområden decentraliserats till kommunerna. I dag kan kommunerna relativt självständigt fatta beslut i många organisatoriska frågor, i den andra vågskålen har de en hög grad av ansvarsutkrävande.

**Struktur**

Skolan utvärderas huvudsakligen av den statliga skolinspektionen utifrån det nationella kvalitetsramverket (**1 poäng**). Kommunerna är den nivå som har befogenhet att starta och stänga en skola (**3 poäng**). Kommunernas tre huvudsakliga ansvarsområden är 1) säkerställa tillräckligt många skolplatser, 2) ta itu med undermåliga prestationer i skolan samt 3) garantera en hög standard.

**Personal**

Kommunerna ansvarar för rekryteringen av såväl lärare som rektorer/skolledare (**3 + 3 poäng**).

**Instruktioner**

Det finns en statlig läroplan (**1 poäng**), samtidigt som skolorna har ett relativt stort inflytande över vilka pedagogiska metoder som ska användas (**3 poäng**).

**Resurser**

I England finns det såväl kommunalt finansierade som statligt finansierade skolor. De statligt finansierade skolorna har förhållandevis lite inflytande över sin egen budget medan de kommunala skolorna har ett desto större inflytande (**2 + 2 poäng**).

**Sammanlagd poäng: 17**

## 8. Slovakien

I likhet med andra före detta Sovjetstater hade Slovakien efter Sovjetunionens fall ett starkt centraliserat skolsystem. Även om vissa befogenheter förts över till kommunal eller regional nivå har Slovakien i dag fortfarande en stark statlig styrning.

### Struktur

Skolan utvärderas via den statliga skolinspektionen (**1 poäng**). Staten är också den nivå som har befogenhet att starta eller stänga en skola (**1 poäng**).

### Personal

Lärare rekryteras på kommunal nivå samtidigt som rektorer/skolledare huvudsakligen rekryteras på statlig nivå (**3 + 1 poäng**).

### Instruktioner

Det finns en statlig läroplan vilken också reglerar vilken pedagogisk metod som skall användas. (**1 + 1 poäng**).

### Resurser

Skolorna finansieras främst med statliga medel (**1 poäng**). Däremot ger de flesta kommunerna bidrag till skolorna utöver de statliga bidragen. Därtill har kommunerna ett relativt stort inflytande över budgeten, i vilken man kan göra omallokeringar (**3 poäng**).

**Sammanlagd poäng: 12**

## 9. Italien

Det huvudsakliga ansvaret för det italienska skolsystemet vilar delat på staten och regionerna. De har båda möjlighet att lagstifta inom sina respektive kompetensområde. Vidare har de italienska skolorna och kommunerna relativt stor frihet i många organisatoriska frågor så länge man befinner sig inom ramlagstiftningen.

**Struktur**

Skolan utvärderas av den statliga skolinspektionen (**1 poäng**). Kommunerna har befogenheten att starta eller stänga en skola (**3 poäng**).

**Personal**

Såväl lärare som skolledare/rektorer rekryteras av staten (**1 + 1 poäng**).

**Instruktioner**

Kommunerna har ett avgörande inflytande över såväl läroplan som pedagogisk metod (**3 + 3 poäng**).

**Resurser**

Staten är den nivå som finansierar skolorna genom anslag (**1 poäng**). Regionerna har sedan mandat att i viss mån allokera om i budgeten (**2 poäng**).

**Sammanlagd poäng: 14**

## 10. Spanien

Spaniens konstitution från 1978 reglerar maktfördelningen mellan staten, regionerna och kommunerna. Bilden nedan ger en bra bild av vilka nivå som har vilket ansvarsområde. Man bör dock notera att Spanien har ett relativt decentraliserat skolsystem där mycket makt har delegerats från regionerna till kommunerna.

**Struktur**

Det finns en statlig skolinspektion som är ansvarig för utvärdering av skolor och olika reformer (**1 poäng**). Regionerna via sina "Regional ministries of education" är den nivå som har befogenhet att starta eller stänga en skola (**2 poäng**).

**Personal**

Regionerna är den nivå som är lärarnas arbetsgivare. I praktiken har dock de flesta regioner delegerat ansvaret för personalfrågor till kommunerna. Men de mest rättvisa beskrivningen bör

vara att kommunerna rekryterar lärare medan regionerna rekryterar skolledare/rektorer (**3 + 1 poäng**).

### **Instruktioner**

Det finns en statlig läroplan (**1 poäng**). Kommunerna är dock den nivå som har det avgörande inflytande över vilken pedagogisk metod som skall användas (**3 poäng**). Vanligtvis ger dock regionerna rekommendationer till kommunerna om hur de skall lägga upp undervisningen.

### **Resurser**

Skolorna finansieras med statliga skattepengar samtidigt som regionerna är den nivå som har möjlighet att allokera om i budgeten (**1 + 2 poäng**).

**Sammanlagd poäng: 15**

## **11. Grekland**

I Grekland har staten det huvudsakliga ansvaret för skolsystem även om man sedan 2010 (då en ny handlingsplan för skolan antogs) strävat efter att decentralisera allt fler ansvarsområden. Skolan i Grekland lyder under ”Ministry of Education and Religious Affairs”.

### **Struktur**

Det finns en statlig skolinspektion (**1 poäng**). Beslut om att starta och stänga en skola fattas på statlig nivå (**1 poäng**).

### **Personal**

Rekryteringen av lärare och skolledare sker på statlig nivå (**1 + 1 poäng**).

### **Instruktioner**

Det finns en statlig läroplan samtidigt som regionerna har ett avgörande inflytande över vilken pedagogisk metod som skall användas (**1 + 2 poäng**).

**Resurser**

Skolan finansieras huvudsakligen med statliga skattepengar (**1 poäng**). Regionerna har dock ett stort inflytande över hur de skall användas och allokeras (**2 poäng**).

**Sammanlagd poäng: 10**

**12. Sverige**

Det svenska skolsystemet decentraliserades under 1990-talet och kommunerna fungerar idag som huvudman för skolan. Staten har dock en relativt stark ramlagstiftning inom områden främst kopplade till instruktioner och struktur.

**Struktur**

Skolorna utvärderas av den statliga skolinspektionen samtidigt som kommunerna är den instans som har mandat att starta och stänga en skola (**1 + 3 poäng**).

**Personal**

Lärare och skolledare/rektor rekryteras av kommunerna (**3 + 3 poäng**).

**Instruktioner**

Det finns en statlig läroplan och det är tydligt reglerat vilken pedagogisk metod som skall användas (**1 + 1 poäng**).

**Resurser**

Skolan finansieras av kommunerna som också är den nivå som kan allokeras om och göra förändringar i budgeten (**3 + 3 poäng**).

**Sammanlagd poäng: 18**

**13. Norge**

Den norska skolan är uppdelad mellan staten, regioner och kommunerna. Staten ansvarar övergripande för hela utbildningssektorn, men har ett direkt administrativt ansvar för den högre utbildningen. Regionerna ansvarar för gymnasierna, då specifikt driften av skolorna och intagning av elever. Kommunerna har däremot ansvar för all utbildning som är obligatoriskt, driften av

skolor och fastigheter och intagning av elever. Noteras bör är att Norge sedan decennieskiftet 80/90-talet gått mot en ökad decentralisering avseende ansvar och finansiering.

### **Struktur**

Utvärdering sker i dag på alla nivåer - statligt, regionalt och kommunalt. Den statliga skolinpektionen har i uppgift att inspektera skolornas huvudmän. Den regionala nivån granskar främst förskoleverksamheterna, bland annat om verksamheterna uppfyller de politiska målen. Den lokala nivån arbetar med något som kallas "school-based assessments", vilket är en form av obligatorisk självutvärdering där skolorna själva granskar huruvida lärande och undervisning sammanfaller med målen i läroplanen samt övrigt uppsatta mål. Detta arbetssätt avser hela den obligatoriska utbildningen i Norge. Därför bör den lokala nivån betraktas som den nivån med huvudsakligt ansvar för utvärdering (**3 poäng**). Som beskrivet i avsnittet ovan är det kommunerna i Norge som ansvarar för den obligatoriska utbildningen, driften av skolor, fastigheter och intagning av elever. Således följer också befogenheten att starta och stänga skolor med den lokala nivåns övriga ansvar (**3 poäng**).

### **Personal**

Det är skolornas huvudmän, i detta fall kommunerna, den lokala nivån, som rekryterar lärare såväl som skolledare/rektorer. (**3 + 3 poäng**)

### **Instruktioner**

Det finns från statlig nivå en nationell läroplan - core curriculum - som hela landets skolor följer (**1 poäng**). Läroplanen målar upp det ramverk för vilket skolorna ska arbeta utifrån. Utöver detta ramverk är skolorna själva fria att göra komplement för att anpassa läroplanen till lokala förutsättningar, vilket bland annat innebär att bestämma arbetssätt och pedagogisk metod (**3 poäng**).

### **Resurser**

Den obligatoriska skolan i Norge finansieras i huvudsak av skatteintäkter som kommunerna uppbär (**3 poäng**). Därtill erhåller man även bidrag från "Ministry of Local Government and Regional Development".

Rektorn/skolledaren på en skola är sedan ansvarig för skolans budget inom de ramar som fastställts av kommunen och de regionala myndigheterna. Det innebär att den lokala nivån i egenkap av skolledare är fri att göra förändringar i budgeten (**3 poäng**).

**Sammanlagd poäng: 22**

## 14. Tjeckien

Sedan Sovjets fall har Tjeckien genomgått en rad genomgripande decentraliseringsreformer. Innan dess var Tjeckiens skolsystem strikt styrt av staten. Ansvar för skolan är idag fördelat mellan stat, region och kommun. Policy och strategiansvaret ligger på statlig nivå, ansvaret för utbildning på gymnasienivå ligger på regionnivå och ansvaret för den obligatoriska utbildningen (grundskolan) ligger på kommunerna - den lokala nivån.

### Struktur

Utvärderingen av den tjeckiska skolan utförs i huvudsak av den statliga skolinspektionen - *The Czech School Inspectorate*, som bildades 1991 (**1 poäng**). Oavsett huvudman så utvärderas alla landets skolor av myndigheten. Inspektion syftar till att undersöka huruvida skolorna uppnår de mål som satts upp. Därutöver undersöker man hur processer fungerar samt hur studiemiljön och studieprestationerna ser ut. Skolorna genomför på egen hand självutvärderingar. Dessa utgör sedan bakgrundsinformation inför de statliga genomförda inspektionerna.

The Ministry of Education, Youth and Sports ansvarar i huvudsak för policyskapandet, medan regionerna och kommunerna har fått den mer operationella makten. Det vill säga möjligheten att öppna och stänga skolor, upprätta skolbyggnader och driva dem. Det är således den lokala nivån - kommunerna - som har befogenhet att öppna och stänga grundskolor, detta eftersom de har ansvaret för den obligatoriska utbildningen (**3 poäng**).

### Personal

Vilken nivå som anställer lärare och rektorer beror vilken typ av utbildningsnivå det är. Lärare anställs direkt av skolans rektor, vilket betyder att det är den lokala nivån som ansvarar rekryteringen (**3 poäng**). Hade det däremot varit en rekrytering på gymnasial nivå så hade den regionala nivån varit ansvarig.



Rektorerna/skolledarna anställs också av den nivå som utbildningsnivån föreskriver, vilket i detta fall innebär den lokala nivån (**3 poäng**).

### **Instruktioner**

”The National Teaching Standard Authority” är den statliga myndigheten som sätter upp övergripande mål för skolan, det är också den som tar fram den grundläggande läroplanen - basic curriculum (**1 poäng**). Skolorna är sedan fria att, utifrån en lista godkänd av The Ministry of Education, Youth and Sports, välja vilken pedagogisk metod och vilka läroböcker som de vill använda sig av (**3 poäng**).

### **Resurser**

Skolan finansieras av både staten och den lokala nivån. Staten finansierar de direkta utbildningskostnaderna såsom lärarnas löner. Därutöver är den lokala nivån som finansierar skolornas driftkostnader (exempelvis lokalkostnader) och investeringar (**2 poäng**).

Skolans rektor har fullständigt ansvar för skolans kvalitet, utbildningsprocessernas effektivitet, rekrytering och ekonomi. Det ligger således på rektor - den lokala nivån - att göra eventuella förändringar i budget (**3 poäng**).

**Sammanlagd poäng: 19**

## **15. Estland**

Liksom flera andra forna Sovjetländer har man Estland gjort den resa från strikt statlig styrning mot ökad decentralisering. I dag är landets utbildningslag baserad på ”The principle of reasonable decentralization”. I juni 2013 förtydligades ansvaret mellan staten och den lokala nivån vilket medförde ökad beslutsmyndighet för skolornas rektorer.

### **Struktur**

Estländska statens skolinspektion ligger under Ministry of Education and Research, vilket är också den myndighet som utför inspektionerna (**1 poäng**). Dessa har i uppgift att undersöka ifall skolorna följer rådande lagstiftning och analysera problem med att implementera lagstiftning i verksamheten. Sedan 2006 är skolornas rektorer även ansvariga för att genomföra självutvärderingar av den egna verksamheten. Enligt lagstiftning är den lokala nivån ansvarig för förskola,

grundskola samt gymnasium. I detta ansvar ingår bland annat att starta, omforma och stänga skolor (**3 poäng**).

### **Personal**

Det är skolans rektor/skolledare som anställer lärare och det är skolans ägare, i detta fall kommunen, som anställer rektor/skolledare (**3 + 3 poäng**).

### **Instruktioner**

Det är den statliga nivån som tar fram en nationell läroplan som gäller alla skolor (**3 poäng**). Däremot fungerar läroplanen som ett övergripande ramverk där varje skola är fri att komplettera för att anpassa läroplanen till de lokala förutsättningarna. Handlingsfriheten innebär exempelvis att lärarna själva får bestämma vilken pedagogisk metod de vill använda sig av i klassrummen (**3 poäng**).

### **Resurser**

Förskolor och grundskolor ska finansieras av dess ägare, i detta fall kommunen. Däremot får kommunen betydande bidrag av staten för att kommunen ska kunna garantera rätten till utbildning för alla. Därför bör man tolka finansieringsansvaret som delat mellan stat och kommun (**2 poäng**). Tanken är att bidragen bland annat ska täcka kostnader kopplade till lärar- och rektorslöner, skolmat, investeringar, skoltransport och litteratur. Kommunerna har som tidigare nämnt ansvaret att starta och stänga skolor, samt rätten till eget budgetansvar. Vilket betyder att man kan göra förändringar i budget om man så önskar (**3 poäng**).

**Sammanlagd poäng: 22**

## **16. Danmark**

I januari 2007 genomfördes en stor kommunreform i Danmark. 14 län blev 5 regioner och 271 kommuner blev 98. Ett av syftena var att göra utbildningen mer sammanhållen. Utbildningssystemet är på central nivå styrt av fyra olika ministerier och på lokal nivå styrt av kommunerna tillsammans med de enskilda skolstyrelserna.

## Struktur

Den danska skolinspektion - Danish Evaluation Institute - är den statliga myndighet som utför utvärderingsarbetet av skolor på alla nivåer (**1 poäng**). I dessa utvärderingar ingår ett stort mått av självutvärdering som skolorna själva utför.

Det ligger på kommunernas ansvar att driva den obligatoriska utbildningen, klass 1 till 9. Det åligger också den lokala nivån att starta och stänga skolor (**3 poäng**).

## Personal

Arbetsannonser för lediga tjänster publiceras offentligt. Skoladministrationen samlar sedan ihop de inskickade ansökningarna och sänder sedan dem till de skolorna med lediga tjänster. Rektorn på skolan rekommenderar sedan några av de sökande till skolstyrelsen. Skolstyrelsen rekommenderar sedan aktuella sökande till kommunen, som har sista ordet. Det är alltså den lokala nivån som ansvarar för rekryteringen av lärare (**3 poäng**). Även rekryteringen av rektorer/skolledare är kommunernas ansvar (**3 poäng**).

## Instruktioner

Statliga ”*Ministry of Education*” är ansvarigt för att ta fram ramverket för nationella läroplaner i primary (låg- och mellanstadiet), secondary (högstadiet) och upper secondary school (gymnasium) (**1 poäng**). Det är sedan upp till lärarna att bestämma pedagogisk metod och innehåll i kurserna (**3 poäng**).

## Resurser

Det är kommunernas ansvar att i huvudsak själva finansiera den så kallade ”Folkeskolan”, vilket är namnet på den obligatoriska utbildningen, klass 1 till 9 (**3 poäng**). Detta görs genom skatter och en klumpsumma i form av statligt bidrag. Kommunen - den lokala nivån - är sedan fri att göra vilka budgetförändringar den vill (**3 poäng**).

**Sammanlagd poäng: 20**

## 17. Irland

Det bästa sättet att beskriva det irländska utbildningssystemet är att det råder ett partnerskap mellan staten och olika former av privata aktörer. Det är "*Department of Education and Skills*" som ansvarar för organiseringen av den offentliga utbildningen upp till 18 år. Utbildningssystemet på Irland är mycket centraliserat och det finns inte utbildningsinstitutioner som är frikopplade från staten. Utbildningssystemet har varit utsatt för flertalet reformförsök de senaste åren, men detta har inte påverkat statens starka roll nämnvärt.

### Struktur

Den statliga skolinspektionens utvärderingar av den offentliga utbildningen har anor från tidiga 1800-talet (närmare bestämt 1816). Även i nutid är det från den statliga nivån som utvärderingarna sker, vars syfte är att inspektera utbildningskvalité, agera rådgivare åt lärare och skolläda samt föra dialog med regeringsföreträdare (**1 poäng**). Den grundläggande utbildningen på ett nationellt plan ansvarar staten för, däremot ägs och drivs de flesta av dessa skolor av den lokala nivån, genom enskilda aktörer. Därför är det också den lokala nivån som kan starta och stänga skolor (**3 poäng**).

### Personal

Det är staten som tar fram ett regelverk för rekryteringsprocessen av lärare, sedan är det skolläda - den lokala nivån - själva som genomför rekryteringarna och utser nya lärare (**3 poäng**). Det är också den enskilda skolläda som rekryterar och utser rektor/skolläda (**3 poäng**).

### Instruktioner

Det är den statliga nivån som ansvarar för den nationella läroplanen (**1 poäng**), vilket också innebär att skolornas autonomi gällande val av exempelvis pedagogisk metod är relativt begränsad (**1 poäng**).

### Resurser

Det är huvudsakligen staten som finansierar den offentliga utbildningen (**1 poäng**). När pengarna lämnat staten är den lokala nivån fri att disponera över sin egen budget (**3 poäng**).

**Sammanlagd poäng: 16**

## 18. Schweiz

Det schweiziska utbildningssystemet är organiserat utifrån och bygger på decentralism samt karaktäriseras av federalism. Ansvaret för den obligatoriska utbildningen ligger på kantonerna (delstater/regioner).

### Struktur

Ansvar för utvärderingen av skolan ligger främst på kantonnivå, men också kommunal nivå. Båda nivåerna utför inspektioner av olika slag, men det är huvudsakligen på regional nivå (kantonnivå) det yttersta ansvaret för utvärdering ligger (**2 poäng**). Befogenhet att starta och stänga en skola ligger även det på regional nivå (**2 poäng**).

### Personal

Inom primary och lower secondary school (klass 1 till 9) är det de enskilda skoladministrationerna - den lokala nivån - som är ansvariga för rekrytering och bemanning av såväl lärare som rektorer/skolledare (**3 + 3 poäng**). I upper secondary, vilket motsvarar gymnasiet, skiftar dock ansvaret för rekrytering över till kantonerna.

### Instruktioner

Det är den regionala nivån, det vill säga kantonerna, som ansvarar för att ta fram läroplan som ska gälla inom kantonens administrativa område (**2 poäng**). Lärarna är sedan själva fria att välja vilken pedagogisk metod som de anser bäst fungerar ihop med de mål som är uppsatta i läroplanen (**3 poäng**).

### Resurser

Det är kantonernas - den regionala nivån - ansvar att finansiera den offentliga obligatoriska utbildningen (**2 poäng**). Beroende på kanton har den lokala nivån i form av skoladministrationer i olika utsträckning tillägnats ansvar för budgethantering (**3 poäng**).

**Sammanlagd poäng: 20**

## 19. Portugal

Sedan 2011 har flera genomgripande reformer implementerats i Portugal. Intentionerna har bland annat varit att höja den generella utbildningskvaliteten och öka skolornas självbestämmande. Man har även förlängt den obligatoriska skolgången till att nu gälla till eleven är 18 år gammal.

### Struktur

Utvärderingen av skolan bygger på självutvärdering och extern utvärdering. Självutvärderingen är obligatorisk och genomförs av skolorna själva. Den externa utvärderingen genomförs av den statliga skolinspektionen (IGEC). Därför bör utvärderingsansvaret ses som delat mellan den statliga och lokala nivån (**2 poäng**). Det är den lokala nivån som ansvarar för de offentliga skolorna som erbjuder grundläggande utbildning, vilket inbegriper befogenheten att starta och stänga enskilda skolor (**3 poäng**).

### Personal

Det är den statliga myndigheten "Directorate General for School Administration" som utlyser nya tjänster och rekryterar lärare (**1 poäng**). Däremot väljs inte skolledare/rektorer av staten, utan av skolans styrelse - den lokala nivån. (**3 poäng**).

### Instruktioner

Det finns en statlig läroplan som beskriver de kunskaper och mål som eleverna ska uppnå (**1 poäng**). Det är på lokal nivå som den enskilda skolans eller flera skolors "pedagogiska råd" fattar beslut om den pedagogiska inriktning och metod (**3 poäng**).

### Resurser

Varje skola blir tilldelad en individuell budget av staten (**1 poäng**), som räknats fram utifrån en rad faktorer såsom skolans placering geografisk, antalet elever och socioekonomiska förutsättningar. Enskilda offentliga skolor åtnjuter heller inte någon finansiell autonomi, vilket innebär att man i huvudsak inte har något fritt handlingsutrymme att göra egna budgetförändringar (**1 poäng**).

**Sammanlagd poäng: 15**

## 20. Island

Det är det isländska parlamentet som är juridiskt och politiskt ansvarigt för skolsystemet. Det är parlamentet som beslutar om de grundläggande målen och det administrativa ramverk som skolsystemet omgärdas av. I övrigt är kommunerna som ansvarar för driften av förskola och den obligatoriska utbildningen.

### Struktur

Statliga "Ministry of Education, Science and Culture" är ansvarigt för utvärderingen av skolan (**1 poäng**). Var tredje år lämnar myndigheten rapporter till parlamentet avseende situationen i skolans alla nivåer. Varje kommun är sedan 2008 tvungna enligt lagstiftning att även på egen hand genomföra utvärderingar av berörda skolor.

Eftersom det är kommunerna som ansvarar för driften och organiseringen av skolorna inom den obligatoriska utbildningen, är det således på lokal nivå som befogenheten att starta och stänga enskilda skolor återfinns (**3 poäng**).

### Personal

Det är en kommunerna - den lokala nivån - som ansvarar för rekryteringen av såväl lärare som rektorer/skolledare inom den obligatoriska utbildningen (**3 + 3 poäng**).

### Instruktioner

Det är statliga "Ministry of Education, Science and Culture" som ansvarar för framtagandet av nationell läroplan för den obligatoriska utbildningen (**1 poäng**). Läroplanen pekar också ut den pedagogiska inriktningen, vilket bör tolkas som att läroplanen inte ger lärarna frihet att själva välja pedagogisk metod (**1 poäng**).

### Resurser

Det är den lokala nivån - kommunerna - som nästan uteslutande finansierar den obligatoriska utbildningen, vilket innebär att man också har fritt handlingsutrymme att göra förändringar i budget (**3 + 3 poäng**). **Sammanlagd poäng: 18**

## 21. Litauen

Litauens skolsystem karaktäriseras av decentralisering. Både statliga och kommunala institutioner deltar i utbildningsprocesserna, där skolorna och andra utbildningsinstitutioner har olika grad av frihet att fatta egna beslut rörande organisation och utbildningens innehåll.

### Struktur

”The National School Evaluation Agency” är den statliga skolinspektionen, vars roll är att utvärdera skolornas kvalitet avseende undervisning och elevernas prestationer (**1 poäng**). De enskilda skolorna erhåller uppdrag från skolstyrelserna vad (vilka aktiviteter) som ska självutvärderas och hur detta ska gå tillväga. Det är den lokala nivån - kommunerna - som har befogenheten att starta, omorganisera och stänga enskilda skolor inom den grundläggande utbildningen (**3 poäng**).

### Personal

Det är skolledarens/rektorns ansvar att rekrytera och avskeda lärarpersonal, det vill säga den lokala nivån (**3 poäng**). Det är sedan skolans huvudansvariga, det vill säga kommunen, som rekryterar och avskedar skolledare/rektorer (**3 poäng**). Rekryteringsprocessen genomförs enligt ett regelverk framtaget av staten.

### Instruktioner

Det är den statliga utbildningsinstitutionen ”Education Development Centre” som tar fram och utformar den nationella läroplanen (**1 poäng**). Däremot har skolorna möjligheten att fatta beslut rörande utbildningsinnehållet och pedagogisk metod (**3 poäng**).

### Resurser

Litauen tillämpar en form av elevpeng, där resurserna följer med eleven. Ansvaret för finansieringen av skolan är delad mellan den lokala nivån - kommunen - och staten (**2 poäng**). Kommunerna är på flera sätt självstyrande, i detta ingår även befogenheten att göra eventuella förändringar i budget (**3 poäng**).

**Sammanlagd poäng: 19**



## 22. Lettland

Skolsystemet i Lettland karaktäriseras av relativt långtgående decentralisering av beslutsfattandet i skolan. Det var efter Sovjets fall och Lettlands självständighet som utvecklingen kunde ta fart på riktigt. I övrigt karaktäriseras skolsystemet av en mångfald av skolor med olika språkinriktningar, vilket speglar de många minoritetsspråk som idag finns i landet.

### Struktur

Skolorna i Lettlands utvärderas av särskilda utredningsteam, vilka är godkända av statliga ”Ministry of Education and Science”. Samtidigt är skolornas självutvärdering nära sammankopplad med och ligger till grund för de externa utvärderingarna. Därför kan man se ansvaret för utvärderingen av skolan som delad mellan den statliga och lokala nivån (**2 poäng**).

Det är kommunernas ansvar och befogenhet att starta, omorganisera och stänga enskilda skolor (**3 poäng**)

### Personal

Det är skolorna själva som är ansvariga för rekryteringsprocessen av lärare, i vilken man publicerar jobbannonser, granskar ansökningar och slutligen väljer kandidater (**3 poäng**). Ansvaret att rekrytera skolledare/rektorer ligger på kommunerna (**3 poäng**)

### Instruktioner

Det är statliga ”National Centre for Education” som ansvarar för att utveckla och förbättra den nationella läroplanen (**1 poäng**). Däremot har skolorna själva friheten att exempelvis själva bestämma pedagogisk metod (**3 poäng**)

### Resurser

I Lettland är det i huvudsak kommunerna som finansierar driften av skolorna. Däremot finansieras lärarnas löner av staten, därför skulle man kunna tolka att ansvaret för skolans finansiering är delad mellan stat och kommun (**2 poäng**). Det är kommunerna som har det självständiga ansvaret att allokera resurser till budgeten, i vilken man följaktligen också kan göra förändringar på egen hand (**3 poäng**).

**Sammanlagd poäng: 20**

### 7.3 Sammanställning:

Nedan följer en sammanställning av den data vi kom att använda oss av. Källor är som tidigare nämnt OECD:s databas (för jämförelse av måtten kopplade till fiskal decentralisering) och PISA:s databas (för jämförelse av elevers prestationer), samt Eurydice för skolindikatorerna.

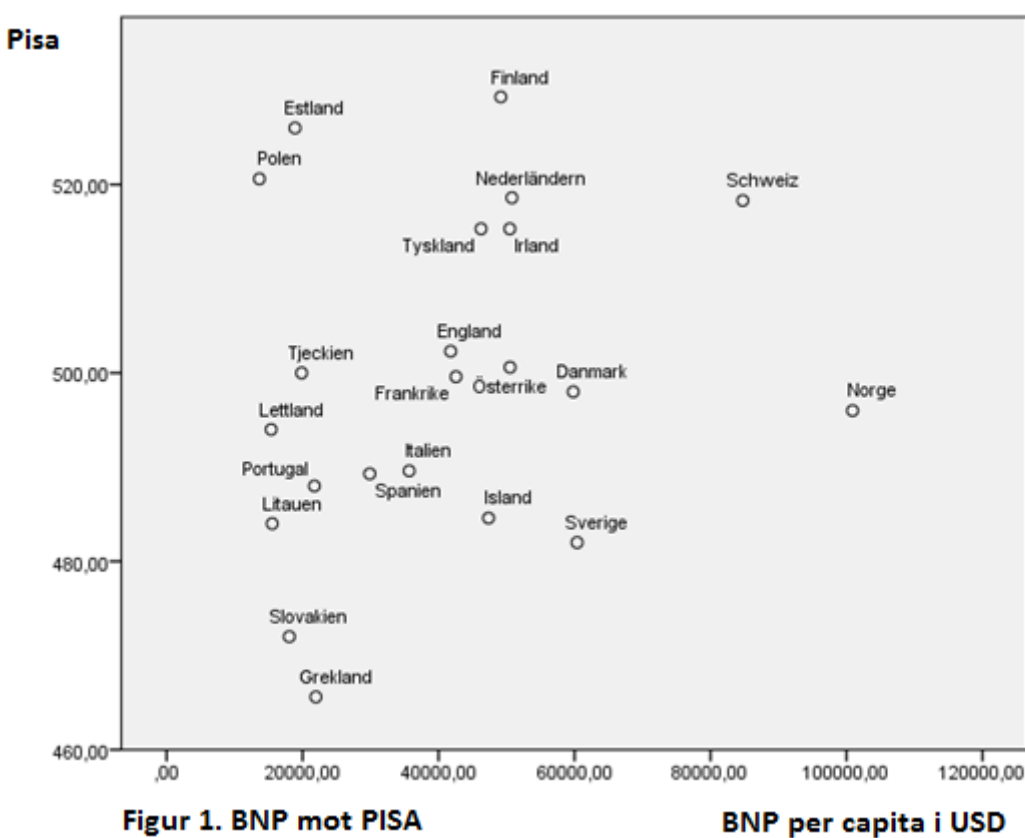
	Skolindikatorer. Sammanställd poäng.	Kommunernas del av de totala skatteintäkterna.	BNP per capitai USD.	Utbildningskostnad som % av BNP	Kommunernas utgifter som del av del av de totala.
Finland	22	22,7	40209	6,8	40,94
Nederländerna	18	3,7	46062	5,9	31,83
Polen	20	12,69	22869	4,9	30,61
Frankrike	12	13,18	37347	5,7	20,18
Tyskland	18	19,545	42730	5	19,545
Österrike	19	15,415	44892	5,8	15,415
England	17	4,86	37383	6	25,65
Slovakien	12	2,99	25725	4,1	16,01
Italien	14	16,38	35054	4,3	28,6
Spanien	15	20,33	32774	5	20,33
Grekland	10	4,03	25462	4,1	6,01
Sverige	18	36,93	43869	6,8	47,03
Norge	22	12,51	66358	6,6	33,56
Tjeckien	19	1,25	28647	4,5	22,28
Estland	22	13,07	24689	5,2	24,51
Danmark	20	26,86	43565	8,7	60,2
Irland	16	3,83	45210	6,2	10,63
Schweiz	20	28,7	55916	5,3	28,7
Portugal	15	6,74	27204	5,3	12,6
Island	18	26,31	40606	7,4	26,31
Litauen	19	Ingen data tillgänglig	15529	5,7	Ingen data tillgänglig
Lettland	20	Ingen data tillgänglig	15381	5,6	Ingen data tillgänglig

## 8.0 Resultat

I detta kapitel redogör vi för de resultat som framkom efter att vi bearbetade den data som presenterades i föregående kapitel. I kapitlet pekar vi också på intressanta detaljer och mönster som kan urskiljas i resultatet. Däremot görs inga djupgående analyser och slutsatser, dessa redogörs istället för i efterföljande analyskapitel.

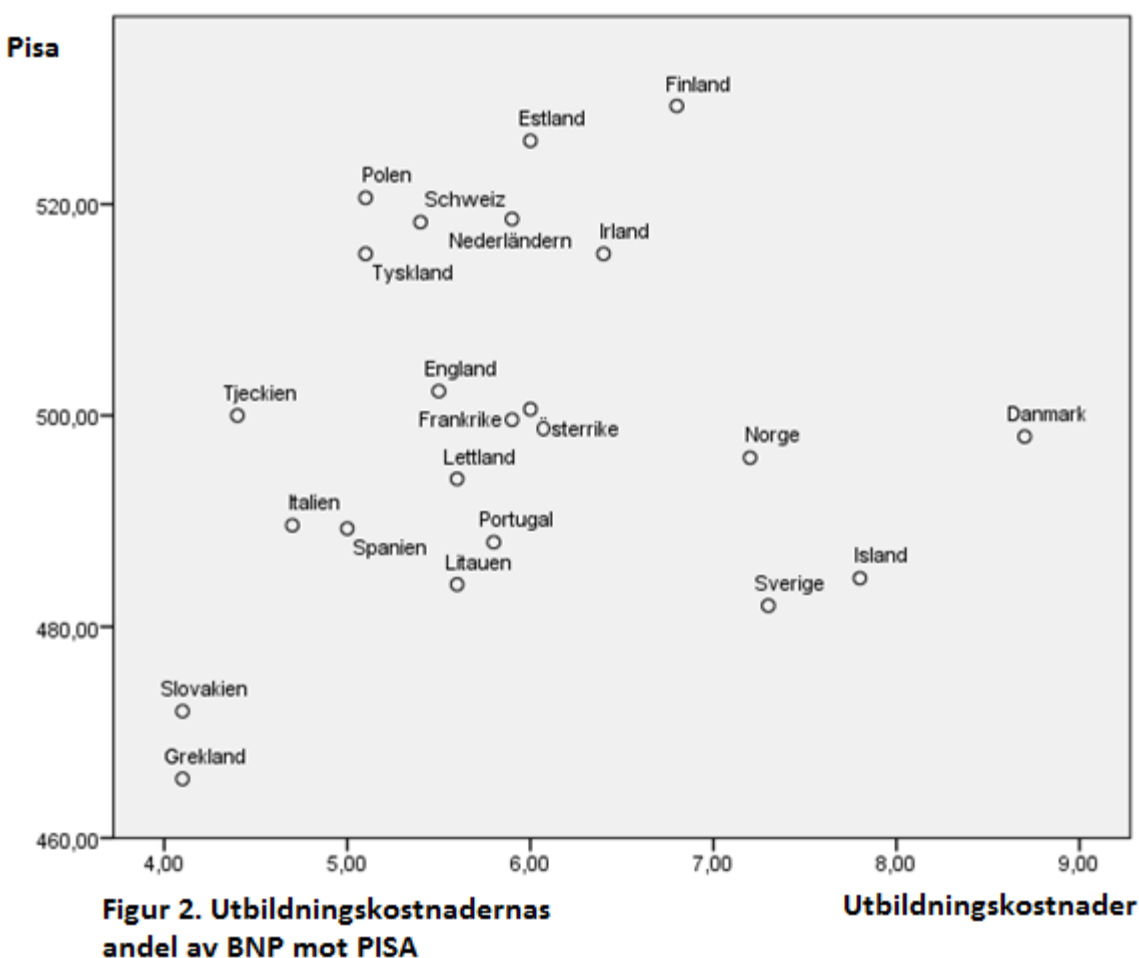
Med bakgrund mot den komplexitet som omgärdar skolfrågor i allmänhet finns det givetvis flera faktorer som påverkar elevernas resultat än enbart våra utvalda mått på decentralisering. Med detta i åtanke valde vi därför att lyfta in ett par andra faktorer, av mer makrokaraktär, såsom BNP per capita och utbildningskostnadernas totala andel av BNP. Detta med syftet att dessa faktorer skulle kunna bidra till en mer fullödig analys.

### 8.1 BNP och elevers prestationer



Inledningsvis ville vi titta på om det existerade något samband mellan ländernas rikedom i form av BNP per capita och elevernas resultat, detta i form av PISA (se figuren ovan). När man stude-

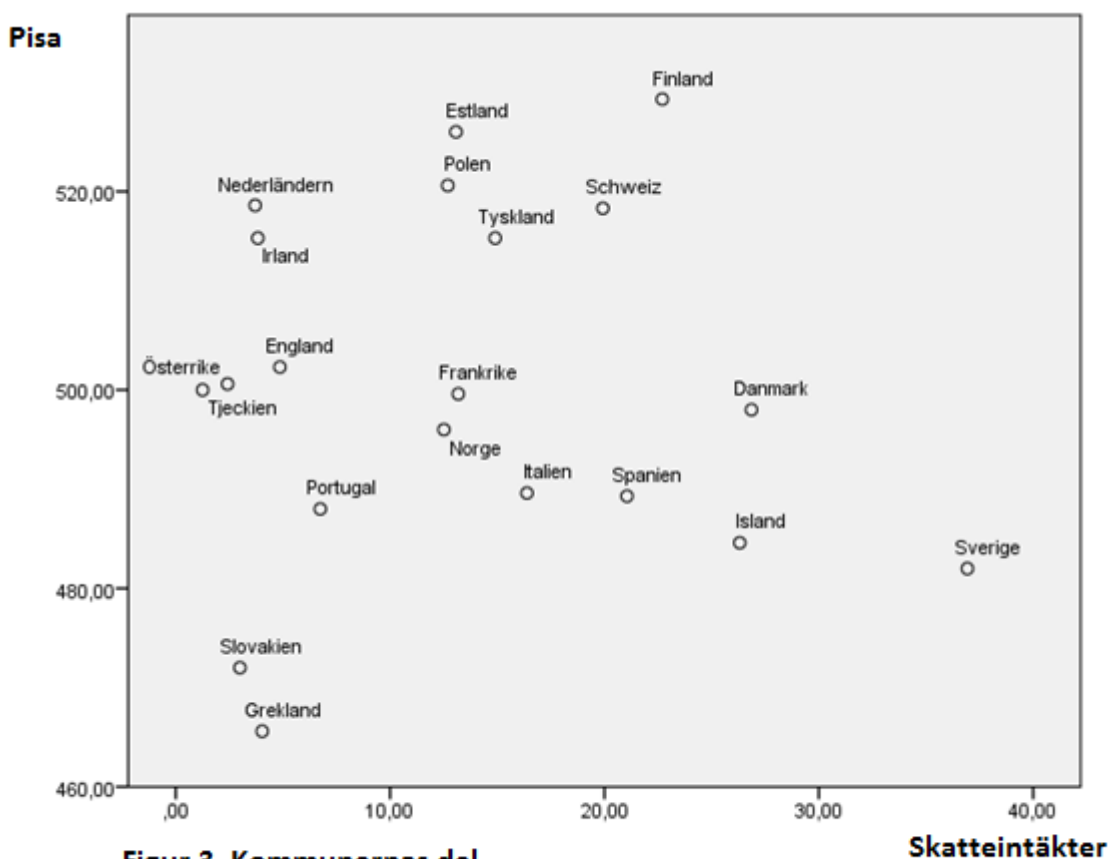
rar ovanstående resultatet kan man notera avsaknaden av ett linjärt samband mellan BNP per capita och PISA. Frånvaron av linjärt samband speglade sig även i signifikansnivån, vilken inte indikerade något samband mellan de två variablerna. Anmärkningsvärt är däremot förhållandet mellan exempelvis Polen och Estland gentemot Norge. Polen och Estland har en avsevärt lägre BNP per capita jämfört med Norge, men trots det presterar eleverna avsevärt bättre än i Norge.



Även om ett BNP per capita-mått ger oss en fingervisning om ifall det skulle finnas ett samband mellan rika länder och höga studieresultat jämfört med studieresultaten i relativt fattigare länder, så säger måttet föga om hur de olika länderna prioriterar utbildning framför andra policyområden. Därför valde vi att även titta på om det fanns ett samband mellan utbildningskostnadernas andel av BNP och elevernas resultat. Precis som i första figuren (Figur 1) visar inte heller ovanstående figur (Figur 2) något linjärt samband mellan höga utbildningskostnader och höga studieresultat. Inte heller signifikansen visade på något samband variablerna emellan. Värt att

notera är dock att de skandinaviska länderna utmärker sig genom att lägga en större andel av BNP på utbildning än de andra länderna i urvalet, något som bevisligen inte gett någon positiv effekt på elevernas resultat. Ett bra exempel i figuren ovan är Tjeckien och Danmark som presterar i princip lika bra i PISA, men där Tjeckien spenderar avsevärt mycket mindre pengar på utbildning sett till andel av deras totala BNP.

## 8.2 Fiskala mått och elevers prestationer

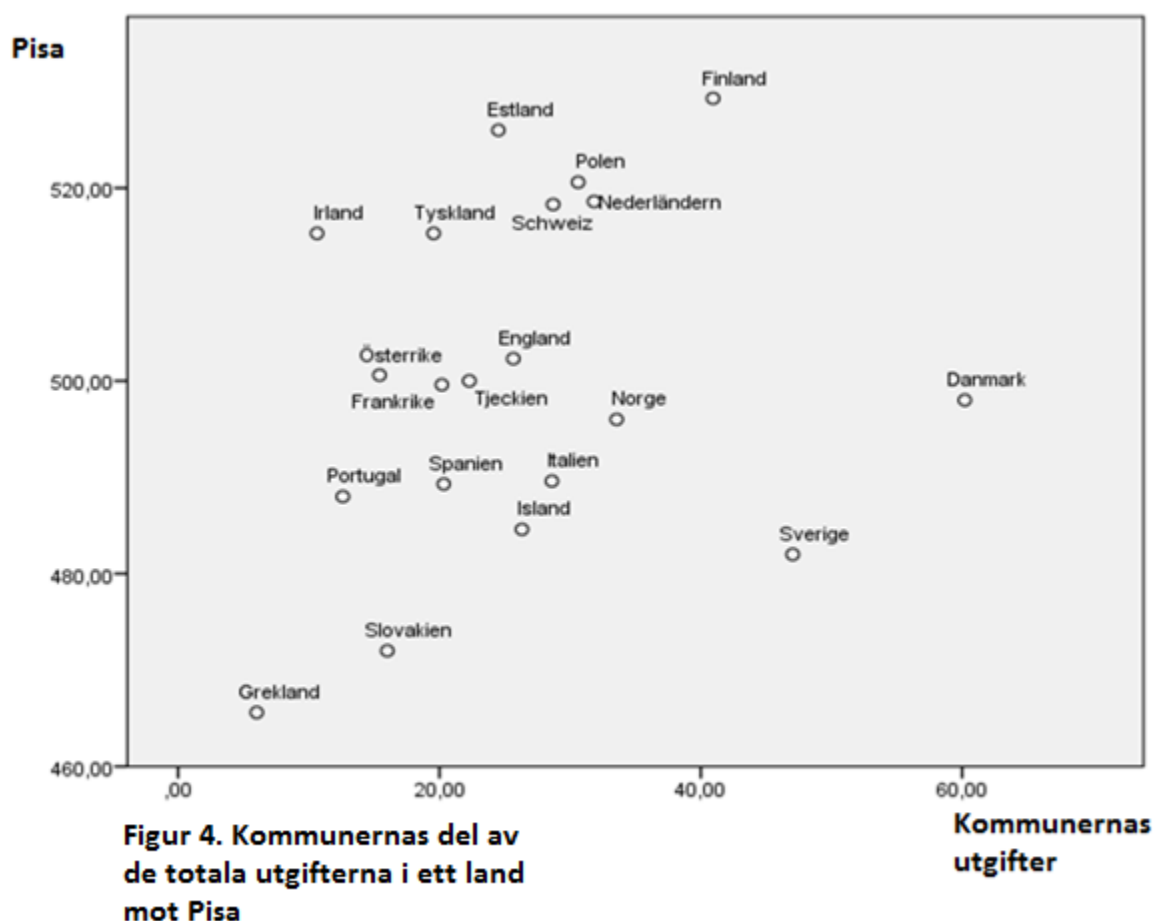


**Figur 3. Kommunernas del av skatteintäkter mot Pisa**

Efter att ha kompletterat vårt resultat med de ovanstående BNP-måtten återgick vi till att studera resultaten utifrån variabel 1 - grad av decentralisering. Variabel 1 bestod totalt av tre mått, dels två skattemässiga (inom ramen för fiskal decentralisering) och ett skolspecifikt i form av skolinikatorer. Det första skattemässiga måttet var *“Kommunernas del av de totala skatteintäkterna”* (Figur 3). Måttet är intressant ur ett decentraliseringsperspektiv eftersom det återspeglar kommu-

nernas totala bit av skattekakan i ett land, vilket skulle kunna indikera en hög eller låg grad av decentralisering.

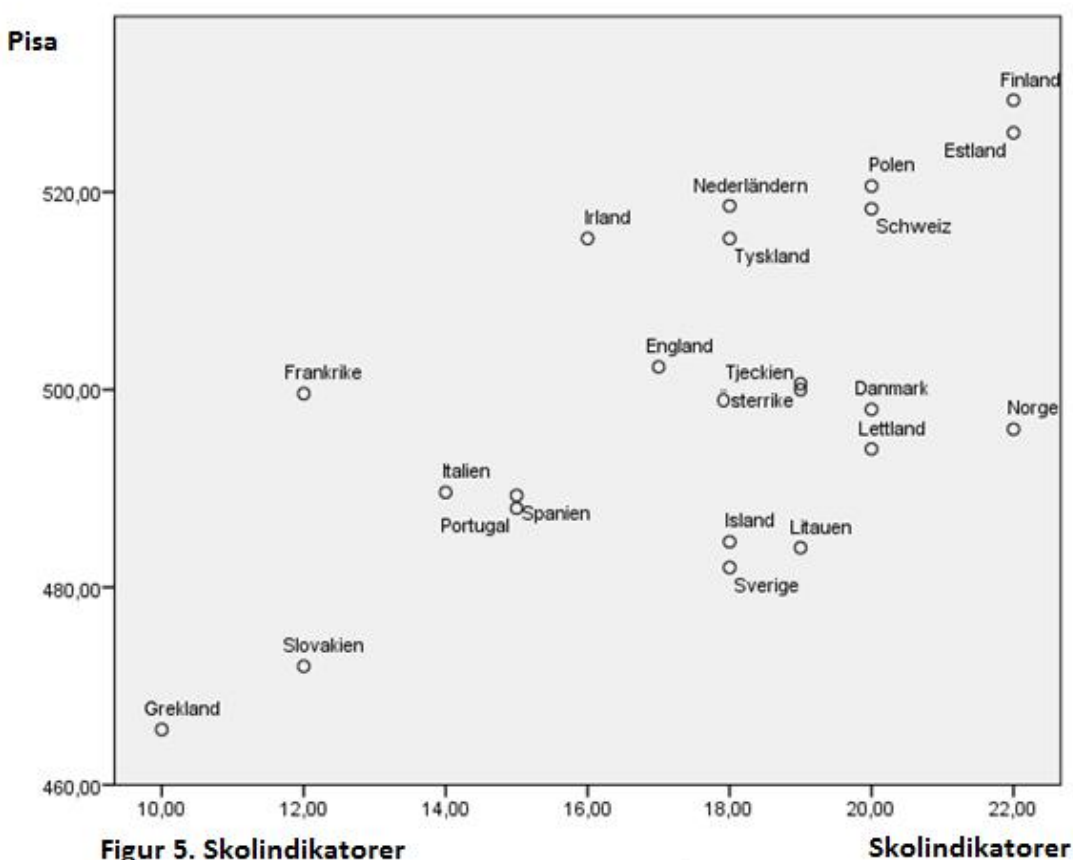
Som ni kan notera fann vi inte här ett linjärt samband mellan länder vars kommuner erhåller en stor del av de totala skatteintäkterna och höga studieresultat. Den statistiska uteliggaren i sammanhanget är Sverige vars kommuner har störst andel av de totala skatteintäkterna av alla länder i urvalet. Ett tydligt exempel på frånvaron av samband mellan dessa variabler är Slovakien och Nederländerna vars kommuner erhåller ungefär lika andel av de totala skatteintäkterna, men där Nederländernas skolelever presterar avsevärt mycket bättre.



Vidare tittade vi på det andra skattemässiga måttet inom fiskal decentralisering, det vill säga “Kommunernas del av de totala utgifterna i ett land”. Som decentraliseringsmått är det intressant eftersom det visar hur mycket pengar som kommunerna i slutändan spenderar, det kan vara en indikation på om kommunernas ansvar är omfattande eller ej. Tittar vi på resultatet i figuren ovan (Figur 4) ser vi inget linjärt samband mellan kommunernas del av de totala utgifterna i ett

land och elevernas resultat. Inte heller signifikansnivån indikerar något samband. Däremot är det värt att notera två skandinaviska länders placering, i det här fallet Danmark och Sverige. Båda ländernas kommuner åläggs stort ansvar för de totala utgifterna i ett land, vilket kan vara en indikation på hög grad av ekonomisk decentralisering, men det är å ena sidan inget som verkar ge någon större positiv effekt på elevernas resultat. Mer anmärkningsvärt, som slår fast frånvaron av samband mellan variablerna, är Grekland och Irland. Båda länderna är utifrån figuren ovan väldigt ekonomiskt centraliserade, men där Irlands skolelever presterar avsevärt bättre resultat.

### 8.3 Skolindikatorer och elevers prestationer



**Figur 5. Skolindikatorer mot Pisa.**

Avslutningsvis studerade vi hur vårt sista decentraliseringsmått “Skolindikatorer” korrelerade med elevernas prestationer (Figur 5). Måttet bestod av fyra indikatorer med skolspecifika underfrågor, vilka besvarades för att få en bild av vilken nivå - lokal, regional eller statlig - som är ansvarig för väsentliga delar av skolsystemet. Detta decentraliseringsmått är till skillnad från de

två måtten ovan (*Kommunernas del av de totala skatteintäkterna* och *Kommunernas del av de totala utgifterna i ett land*) direkt knutet till skolans verksamhet, eftersom det speglar på vilken nivå olika beslut som rör skolan fattas. Som ni kan se i figuren ovan kan vi notera ett linjärt samband mellan de två variablerna. Ett högre värde på decentraliseringsvariabeln tenderar att ge ett högre värde på PISA-variabeln och vice versa. Statistiskt sett bekräftas det linjära sambandet genom att signifikansvärdet är ,002. I figuren nedan kan noteras att sambandet är signifikant redan vid nivån 0,01 (2-tailed). Det betyder att vårt signifikansvärde (,002) med marginal indikerar ett statistiskt säkerställt samband.

Denna statistiska uträkning förklarar enbart om ett samband existerar mellan de två variablerna. Däremot förklarar det inte orsakssambandet bakom, det vill säga varför variablerna korrelerar med varandra. För att undersöka orsakssambandet krävs istället en teoretisk analys, något vi istället kommer diskutera i nästa kapitel.

**Correlations**

		Pisa	Decentralisering
Pisa	Pearson		
	Correlation	1	,628**
	Sig. (2-tailed)		,002
	N	22	22
Decentralisering	Pearson		
	Correlation	,628**	1
	Sig. (2-tailed)	,002	
	N	22	22

\*\* . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Ovan har ni sett de resultat som vi fått fram utifrån den insamlade datan. Som vi beskrev i kapitlets inledning gjorde vi inga ingående analyser av orsakssamband eller djupare förklaringar till varför våra variabler visade dem resultat som de gjorde. Detta kommer istället tillägnas nästa kapitel.



## 9.0 Analys och slutsatser

I det här kapitlet kommer vi redogöra för de analyser vi gjort och de slutsatser vi dragit utifrån resultatet. Vi kommer avslutningsvis också besvara vår frågeställning: *Finns det ett samband mellan decentralisering och elevers prestationer?*

### 9.1 BNP-måtten

I resultatdelen kunde ni notera att inget av de två BNP-måtten (*BNP per capita* och *Utbildningskostnadernas totala andel av BNP*) korrelerade med elevernas resultat (*PISA*). Varken ett positivt eller negativt samband kunde uttydas av resultatet. Förklaringarna till det uteblivna sambandet kan bero på att BNP-nivåer och utbildningsresurser generellt inte har särskilt mycket att göra med skolans dagliga verksamhet. Som vi tidigare förklarade i kapitel två garanterar inte höga BNP-nivåer och utbildningskostnader att eleverna presterar bättre i klassrummen. Detta är ett påstående som OECD stödjer i en rapport från 2012, vari de menar att det inte är utbildningskostnadernas andel av BNP som spelar en avgörande roll, utan snarare hur dessa resurser faktiskt används (2012:2). Vårt resultat styrker därför OECD:s slutsats att olika BNP-mått inte påverkar elevernas prestationer i särskilt stor utsträckning. Däremot finns det intressanta exempel från vårt resultat. Däribland Polen som lyckats mycket väl sett till deras resultat i PISA och hur förhållandevis lite resurser de lägger på utbildning jämfört med andra länder i urvalet, vilket talar emot uppfattningen att mer pengar till utbildning automatiskt leder bättre kvalitet och resultat. Även Danmark bekräftar denna bild eftersom deras utbildningskostnader utgör störst andel av BNP av alla länder i urvalet, samtidigt som de bara presterar medelmåttigt i PISA.

### 9.2 Fiskal decentralisering

I resultatdelen kunde man konstatera att det varken fanns ett positivt eller negativt samband mellan fiskal decentralisering och elevers prestationer. En naturlig följdfråga blir då hur väl den fiskala decentraliseringen representerar ett lands verkliga decentraliseringsnivå? Det vill säga decentraliseringsnivå utifrån följande innebörd: *“Då formell kompetens, politisk, administrativ eller ekonomisk makt flyttats från centralt styre ned till lokalt styre”*.

Extra intressant blir frågeställningen sett ur ett svenskt perspektiv. Med fiskala mått mätt är Sverige det land som tar in mest skatteintäkter på lokal nivå i förhållande till andra nivåer. Vi spen-

derar också näst mest (endast Danmark spenderar mer) av våra offentliga resurser på lokal nivå. Sverige är alltså det land som med fiskala mått mätt är mest decentraliserat. Samtidigt placerar sig Sverige sett till skolindikatorerna (som ser på vilken nivå beslut fattas) någonstans i mitten av de länder som ingår i studien. Detta förklaras främst att vi har en stark ramlagstiftning som reglerar hur och på vilket sätt kommunerna ska driva sina skolor. Detta är något som även Eurydice konstaterar: *“Education in Sweden is steered by goals/learning outcomes defined at central level”*.

Detta särskiljer Sverige från till exempel Finland där lärarna har en mer omfattande pedagogisk frihet i förhållande till statliga riktlinjer. Kanske speglar, i detta fall, skolindikatorerna ett lands decentraliseringsnivå på ett bättre sätt än de fiskala måtten?

Många tidigare studier har dock använt fiskala mått för att mäta graden av decentralisering (som beskrivits i kapitel 2). Dessa studier har utgått ifrån att det finns ett naturligt samband mellan fiskala mått och på vilken nivå olika beslut fattas. Det vill säga att stora skatteintäkter på lokal nivå ofta motsvaras av att en stor del av makten ligger på lokal nivå. Kanske är detta samband inte lika stark, om man endast utgår ifrån skolan som policyområde? Vi har tidigare konstaterat att det bara inom EU och EES finns en stor spridning på hur man väljer att organisera sina skolsystem, och att denna organisering sällan hänger ihop med den fiskala utvecklingen i landet. Detta skulle i så fall ligga i linje med den kritik som riktats mot de fiskala måtten för att vara trubbiga och endimensionella.

En annan fråga som uppdykas är således vilken typ av indikatorer som bäst mäter (med kvantitativa mått) ett lands verkliga decentraliseringsnivå? Fiskala mått bör fungera bättre på policyområden med en lägre grad av komplexitet eller då man endast studerar de ekonomiska konsekvenserna av decentralisering. Styrningen av skolan som i sin natur är komplex, där olika nivåer har olika ansvarsområden och där graden av detalj- och regelstyrning varierar, mäts säkerligen bättre med hjälp av andra mått än de fiskala.

### 9.3 Skolindikatorer

I resultatdelen kunde vi konstatera ett statistiskt signifikant samband mellan skolindikatorerna och elevernas prestationer. En ökad grad av decentralisering av ett lands skolsystem ger förbättrade prestationer hos eleverna. Det är ett resultat som med svenska ögon kan verka konstigt, speciellt när vi har en debatt om att återförstatliga skolan för att höja elevernas resultat. Med mer internationella ögon ligger vårt resultat mer i linje med övrig forskning, även om forskningen emellanåt hamnar i olika slutsatser.

### 9.4 Varför ser vi ett samband?

Att undersöka orsakssamband mellan olika variabler är ingen simpel övning, framförallt inte på utbildningsområdet som omgärdas av komplexitet. Utifrån vårt resultat kunde vi alltså notera ett statistiskt signifikant samband mellan skolindikatorer och elevernas prestationer, det vill säga att en ökad grad av decentralisering (högre värde på skolindikatorerna) ger ett högre PISA-resultat. Detta motsäger en del av det som både Hattie och McKinsey hävdar i sin forskning, att styrning i form decentralisering och centralisering har en mycket liten effekt på elevernas prestationer. Detta beskrev vi i kapitel två. Däremot hävdade Winkler och Gershberg det motsatta i sin forskning, precis som vi, det vill säga att det finns ett samband mellan ökad grad av decentralisering och förbättrade elevprestationer. Så varför ser vi ett samband mellan dessa variabler? En förklaring kan vara att många av de saker som forskningen menar påverkar elevernas resultat positivt ofta sammanfaller med de reformer eller egenskaper som är förknippade med decentraliserade organisationer.

Exempelvis skriver McKinsey i sin rapport *“How the world’s most improved school systems keep getting better”* att två tredjedelar av de skolsystem, som förbättrat sig mest sett till elevprestationer, har decentraliserat pedagogiska befogenheter till lokal nivå (2010:4). I vårt datamaterial har vi noterat att de länder som utifrån våra skolindikatorer erhållit en hög grad av decentralisering också i större utsträckning decentraliserat befogenheter såsom pedagogisk metod till lokal nivå.

Även Hattie (SKL, 2011) menar att det är effekterna kring lärarna som har störst effekt på elevernas prestationer. Och ser man då lärarna som en av de viktigaste faktorerna för elevernas pre-

stationer är det inte svårt att hitta annat stöd i forskningen för att decentralisering kan ha en positiv effekt på lärarnas yrkesutövning. I teorikapitlet konstaterade vi exempelvis att Lipsky (2010:13) menade att lärare (som en yrkesgrupp med en hög grad av professionalisering) inte bör detaljstyras utan tillåtas en hög grad av frihet i sin yrkesutövning. Vi har också beskrivit att Forsberg (2009:12) och Hatch (2006:114) menar att en av de största fördelarna med en decentraliserad organisation är att den leder till ökad motivation hos dem som arbetar i den.

Ytterligare exempel på hur egenskaperna hos decentraliserade organisationer sammanfaller med positiva effekter på elevernas resultat hittar vi hos McKinsey. En av de huvudsakliga slutsatserna i deras studie från 2007 var att säkerställa att systemet har förmågan att leverera bästa möjliga instruktioner till varje elev. Det är något som både Hatch (2006) och Forsberg (2009) menar att en decentraliserad organisation har lättare att åstadkomma, eftersom en sådan organisation är mer flexibel och har lättare att anpassa sig efter brukarens behov än en centraliserad organisation.

Samtidigt som vi ovan kunnat konstatera flera tänkbara förklaringar till sambandet mellan våra skolindikatorer och elevernas prestationer bör man notera att sambandet, i statistiska mått sett, inte är överdrivet starkt. Determinationskoefficienten ger oss en förklaringsgrad på cirka 40 procent. Det vill säga att 60 procent av elevernas prestationer förklaras av något annat än landets decentraliseringsgrad, något som egentligen är helt naturligt. Såväl socioekonomisk bakgrund som andra faktorer som relaterar till eleven eller läraren har tidigare studier (bland annat Hattie:s "*Visible Learning*") visat ha en stor effekt på elevers prestationer. Det är samtidigt ett komplext orsakssamband, där det kan vara svårt att isolera enstaka variabler och effekter.

Man bör också notera att våra skolindikatorer bara är ett av flera mått på decentralisering av ett lands skolsystem. Måttet visar bara på vilken nivå olika beslut fattas och inte till exempel hur pengar rör sig (som de fiskala måtten gör).

Avslutningsvis vill vi gå tillbaka till vår frågeställning:

*Finns det ett samband mellan decentralisering och elevers prestationer?*

Svaret är: ja, det finns mycket som tyder på det, och kanske var det Winkler och Gershberg som uttryckte det bäst: *“Det finns växande bevis för att decentraliseringsreformer (...) leder till bättre presterande skolor”* (2001:22).

Och för att svara på den andra delen av vår forskningsfråga: *hur kan sambandet tolkas och förstås*, så har vi konstaterat ovan att många av de saker som forskningen menar påverkar elevernas resultat positivt, ofta sammanfaller med de reformer eller egenskaper som är förknippade med decentraliserade organisationer. Det är en viktig slutsats, inte minst för policyskaparna på skolområdet, vilket kan ge fördjupad kunskap och fungera vägledande i det fortsatta politiska reformarbetet med att utforma ett så bra skolsystem som möjligt.

Mot vårt resultat måste man ställa det komplexa orsakssambandet och svårigheterna med att isolera enstaka effekter och variabler. Inför framtiden, och för att bättre kunna stödja policyskaparna på skolområdet, ser vi fram emot mer forskning på temat.

## 10.0 Referenslista

Björklund, Jan. (2011). Den misslyckade kommunaliseringen. I Christer, Isaksson (Red.), *Kommunaliserigen av skolan. Vem vann - egentligen?* (s. 213-224). Stockholm: Ekerlids Förlag

Blau, Peter M. (1977). A Macrosociological Theory of Social Structure. *American Journal of Sociology*, 83(1), 26-54.

Blöchliger, Hansjörg., Egert Balaz., Fredriksen, Kaja. (2013). *Fiscal federalism and its impact on economic activity, public investment and the performance of educational systems*. OECD, Economics department working papers NO. 1051.

Bryman, Alan. (2011). *Samhällsvetenskapliga Metoder*. Malmö: Liber

Elmore, Richard F. (1993). School Decentralization - Who Gains? Who Loses?. I Hannaway, Jane., & Carnoy, Martin (Red.), *Decentralization and School Improvement* (s. 33-55). San Francisco: Jossey-Bass Publishers

Eriksson-Zetterquist, Ulla., Styhre, Alexander., Kalling, Thomas. (2005). *Organisation och organisering*. Malmö: Liber

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2011:8). Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer

Forslund, Magnus. (2009). *Organisering och Ledning*. Stockholm: Norstedts Akademiska Förlag

Gabinus, Gustav. (2013). *Styrningen av skolan – Statlig eller kommunal, spelar det någon roll?* (Kandidatuppsats). Göteborg: Förvaltningshögskolan. Tillgänglig: <http://hdl.handle.net/2077/33280>

Gustafsson, Stefan., & Helmersson, Björn. (2008). *Varför kommunaliserades skolan - om ansvaret för skolan. En argumentationsanalys av propositionen 1990/91:18 samt motioner, utskotts- betänkanden och riksdagsdebatt 1990/91* (Kandidatuppsats). Göteborg: Sociologiska Institutionen. Tillgänglig: [https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/18525/1/gupea\\_2077\\_18525\\_1.pdf](https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/18525/1/gupea_2077_18525_1.pdf)

Hatch, Mary Jo. (2006). *Organization Theory*. Oxford: Oxford University Press.

Hindle, Tim. (2008). *Guide to Management Ideas and Gurus*. The Economist: Bloomberg Press

IFAU - Institutet För Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering. (2005). *Vad hände med resurserna när den svenska skolan decentraliserades?*. Uppsala: IFAU

IFAU - Institutet För Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering. (2012). *Ner och upp - decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995-2010*. Uppsala: IFAU

- Kahkonen, Satu., Lanyi, Anthony. (2001). *Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Public Service Delivery?*. World Bank, Washington, DC.
- Lärarnas tidning. *Hattie visar vägen*. (2013). Första utgåvan. Lärarnas Tidning.
- Lenon, William Welker. (1969) *The view from the future; the self-fulfilling prophecy as an element in historical causation*. Dissertations and Theses. Paper 910.
- Lipsky, Michael. (2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public Service*. 30th Anniversary Expanded Edition. New York: The Russell Sage Foundation.
- McKinsey & Company. (2007). *How the world's best performing school systems came out on top*. McKinsey Institute.
- Mckinsey & Company. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. Mckinsey Insitute.
- Nordin, Andreas. (2014). *Centralisering i en tid av decentralisering Om den motsägelsefulla styrningen av skolan*. Utbildning & Demokrati 2014, vol 23, nr 2, 27–44.
- Pierre, Jon. (2001). Decentralisering, governance och institutionell förändring. I Rothstein, Bo (Red.), Politik som organisation. (Upplaga 3:1). Stockholm: SNS Förlag.
- Pindyck, Robert S., & Rubinfeld, Daniel. (2009). *Microeconomics*. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Education International.
- Proposition 1990/91:18. *Om ansvaret för skolan*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Saltman, Richard., Bankauskaite, Vaida., Vrangbaek, Karsten. (2007). *Decentralisation in Health care*. World Health Organization, European Observatory on Health Systems and Policies Series
- Sharpe, L.J., (1970). Theories of local government. *Political Studies*, 18(2), 153-174. doi: 10.1111/j.1467-9248.1970.tb00867.x
- SKL - Sveriges Kommuner och Landsting. (2014). *Frågor och svar om skolans decentralisering - med anledning regeringens utredning om "kommunaliseringen"*. Hämtad 2015-05-17, från <http://skl.se/download/18.5e95253d14642b207ee65509/1402649093119/SKL-fragor-svar-skolans-decentralisering.pdf>
- Skolverket. (2009). *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?*. Stockholm: Skolverket
- SOU 2011:11. *Långtidsutredningen: Huvudbetänkande*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer

SOU 2014:5. *Staten får inte abdikera - om kommunaliseringen*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer

Steinfeld, Thomas. (2014, 3 juni). Pisa urholkar skolan i tävlandets namn. *Svenska Dagbladet*. Hämtad 2015-05-15, från [http://www.svd.se/kultur/understrecket/pisa-urholkar-skolan-i-tavlandets-namn\\_3620838.svd](http://www.svd.se/kultur/understrecket/pisa-urholkar-skolan-i-tavlandets-namn_3620838.svd)

The World Bank. (2001). *Decentralization and governance: does decentralization improve public service delivery?*. The World Bank, Prem notes NO 55.

TT. (2014, 3 september). Skolan viktigaste valfrågan. *Sveriges Television*. Hämtad 2015-05-17, från <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/skolan-viktigaste-valfragan-2>

Weber, Max. (1968). In *Economy and Society; an outline of interpretive sociology*. New York: Bedminster Press.

Winkler, Donald., & Gershberg, Alec. (2000). *Education Decentralization in Latin America: The Effects on the Quality of Schooling*. The World Bank, Latin America and Caribbean Office.

Åman, Johannes. (2011). *Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv* (Rapport till