

# Förändringar av granskning och utvärdering inom svensk skola

## *Om granskningens organisering, syfte och fokus*

Jon Nyhlén

### **Changed audit and evaluation practices in the Swedish School System – On the purpose, organization, and focus of school auditing**

Over the past decades, the Swedish school system has undergone radical changes, both in its curriculum and in its organisation. One aspect of this is how the responsibility for audit and evaluation has changed. This study investigates how the organisation of auditing of the schools is described in central policy documents. It examines how the responsibility for auditing has changed between different actors over time: the state, the municipalities and the schools themselves. Furthermore, it examines changes in the focus and purpose of the auditing. The study shows that both the organisation and the goals of auditing have varied over time.

## **Inledning**

Den svenska skolan har under lång tid genomgått tämligen stora förändringar, både vad avser innehållet i olika läroplaner och skolsystemets utformning. Dessutom har det under under 1990-talet skett en decentralisering av ansvar, från staten till kommunerna och till fristående skolhuvudmän (Nyhlén 2011). På senare år har dock staten återigen tar tillbaka en del av makten genom att öka centraliseringen av vissa funktioner i skolan. Ett exempel på detta är hur granskningen av den svenska skolan organiserats på senare år, t ex genom inrättandet av Skolinspektionen.

Med granskning avses i denna studie styrmetoder där bland annat tillsyn, utvärdering, och inspektion ingår (Ek 2012). Granskning beskrivs av Lena Lindgren (2012) som en ”aktivitet som går ut på att systematiskt beskriva

och värdera en verksamhet för olika syften”. Granskningen som styrmetod förespråkas ofta som ett sätt för medborgare och allmänhet att få kännedom om vad som sker i de offentligt finansierade organisationerna. Inom denna diskurs förknippas granskning med demokratiska ideal som öppenhet, insyn, och ansvarsutkrävande. Granskningen ska också synliggöra och avslöja missförhållanden och vara en garant för att saker och ting sköts på ett korrekt sätt. Granskning förespråkas också generellt som en metod att effektivisera och driva utvecklingen framåt (Ek 2012) och att komma tillrätta med en rad olika problem och oegentligheter, såsom bristande insyn, dålig kvalitet, bristande effektivitet och svårigheter att utkräva ansvar (Ek 2012).

Idén om granskning i skolan är inte ny. Ivarsson-Westerberg (2016) lyfter fram att under de senaste decennierna har man från politiskt håll framhållit ökad granskning och tillsyn av skolans verksamhet. Det hänger samman med att det finns en stark tilltro till vad granskning kan åstadkomma, t ex i form av ökad kvalitet och likvärdighet (Ivarsson-Westerberg 2016). Vidare finns, både i Sverige och internationellt, en stark idé om att granskning är en naturlig del av hur ett modernt skolsystem ska utformas (Ivarsson-Westerberg 2016, Segerholm 2014).

Granskning som styrning kan kopplas samman med en rad reformer och förändringar av den svenska skolan men kan också ses som uttryck för generella förvaltningspolitiska ideal om förändrad *organisering* av olika policysektorer och vad *styrningen* av dessa policyområden kräver. Den svenska skolan har förändrats på flera sätt; dels genom decentralisering där kommunerna fått ett ökat ansvar för skolan, dels genom privatisering, med en ökad andel icke-offentliga aktörer, och dels genom införandet av mål- och resultatstyrning. Jarl (2012) påpekar att det decentraliserade och målstyrda skolsystemet ställer stora krav på kommunernas förmåga att säkra skolornas kvalitet, något som varit ifrågasatt. Införandet av olika former av granskning kan kopplas till en utveckling, där den statliga styrningen gentemot kommunerna gått från tilltro till en hållning präglad av misstro (Montin 2015).

Granskningen kan ses som ett exempel på förvaltningsstyrning av kommunerna och deras verksamhet (Lundquist 1992, Sundström 2015). De senaste decenniernas gradvisa förändring av ansvaret för skolan har, både i den allmänna skolpolitiska debatten och i skolforskningen, lett till ett ökat fokus på hur kvalitetsfrågorna sköts i skolan (Ek 2012). Dagens skolsystem anses mer inriktat på resultatstyrning och mindre på målstyrning än tidigare (SOU 2014:5).

Idén om granskning kan kopplas till det reformpaket som går under beteckningen New Public Management (NPM), en doktrin som syftar till att effektivisera den offentliga verksamheten, t ex genom god offentlig resurshushållning. Detta har ofta skett genom att skapa kvasi-marknader för att på det sättet ge medborgarna valfrihet. En konsekvens av NPM är ett ökat intresse för utvärdering och efterkontroll (Almqvist 2006, Sundström 2015). NPM har

haft stort genomslag i flera sektorer men är kanske särskilt framträdande inom skolsektorn (Almqvist 2006, Hult & Olofsson 2011).

Mot denna bakgrund blir det därför intressant att undersöka hur organiseringen av granskningen av skolan framställts, över tid, i för skolan centrala styrdokument.

Hur har ansvarsfördelningen för skolans granskning mellan olika aktörer sett ut över tid? Hur ska granskningen organiseras, vilken nivå ska ha vilket ansvar samt vilket fokus ska granskningarna ha? Studien omfattar åren mellan 1970-2010.

Dispositionen av artikeln är följande. Först beskrivs granskningssystemets organisation och utveckling i den svenska skolan. Därefter presenteras det analytiska ramverket, som sedan följs av ett metodavsnitt. Den empiriska redogörelsen sker slutligen i fyra olika steg. Sist kommer studiens slutsatser, där resultaten diskuteras i relation till det analytiska ramverket.

## Tillsyn, utvärdering och granskning i den svenska skolan

Under de senaste åren har granskning av olika slag blivit en central del i styrningen av den offentliga verksamheten. Michael Power (1997) beskriver utvecklingen som en granskningsexplosion och Lena Lindgren (2008) beskriver utvecklingen mot mer och mer granskning som ett utvärderingsmonster som aldrig blir mätt. Dock menar Shirin Ahlbäck Öberg att granskning är ett viktigt instrument för att kunna utkräva ansvar (Ahlbäck 1999).

Även om granskning av olika slag länge funnits i Sverige var det först under 1990-talet som granskning börjar beskrivas och behandlas som en mer sammanhållande metod för att styra den offentliga verksamheten. Ett flertal instanser pekar på att tillsynen av det offentliga är vag och mångtydig och att begreppsanvändningen är otydlig när exempelvis tillsyn används för att beskriva många olika typer av granskande aktiviteter (SOU 2002:14, Riksdagens revisorer 1997/98, Riksrevisionsverket 1996, prop. 1997/98:136).

Granskning inom det svenska skolsystemet har dock en lång historia. Tillsyn och utvärderingar av olika slag har förekommit sedan folkskolans införande 1842. Ursprungligen sköttes tillsynen i skolan av kyrkan. 1861 bildades Folkskoleinspektionen, som sedermera blev Folkskoleöverstyrelsen, en myndighet som ansvarade för granskning av skolan fram till 1958. Då inrättades länskolnämnder, som i sin tur avskaffades i och med kommunaliseringen av skolan i början av 1990-talet. Skolverket ersatte de tre skolnämnderna. Skolverkets ansvar kom att omfatta bland annat tillsyn, utvärdering och uppföljning av skolan (Statskontoret 2017, Ivarsson Westerberg 2016).

När det kommer till kommunernas roll som ansvariga för granskning av skolans resultat har Ann Quennerstedt (2006) analyserat hur detta tagit sig

uttryck i statliga styrdokument. Quennerstedt menar att kommunerna ofta framställs, på den centrala nivån, som ansvariga för utbildningsresultaten. Synen på kommunerna kan ses som tämligen instrumentell och icke-ideologisk då den kommunala skolpolitiken inte har partipolitiska förtecken.

Frågan är dock vilken effekt dessa granskningsinsatser har på skolverksamheten. Ivarsson Westerberg (2016) menar att det finns en skillnad mellan uppfattningen om vad exempelvis skolinspektion tror sig kunna åstadkomma och forskningen om dess faktiska effekter. Skolinspektionens insatser är inte oväsentliga, men det har varit svårt att isolera vilka tillsynsåtgärder som ger vilka effekter (Bengtsson & EK, 2013). Ehren och Visscher (2008) har bland annat visat att skolorna, som ingick i studien, förbättrar sådant som är relativt enkelt att åtgärda. Det som inte påverkas i nämnvärd grad är de företeelser som mättes med mera komplexa kvalitetsindikatorer och som i utvärderingar fick låga poäng och ansågs behöva förbättras. Inte heller mängden feedback från inspektörer, antal förslag på förbättringsåtgärder eller antal genomförda möten påverkades i nämnvärd grad. Däremot spelade sättet som inspektörerna gav feedback på roll för skolornas förbättringsarbete. Inspektörer som rapporterar om dåliga prestationer och sedan avtalar om möten för att förbättra situationen visade sig ha effekt.

På systemnivå tycks det vara länder som har differentierade gransknings-system, dvs. fokuserar på skolor som löper risk att misslyckas, utvärderar både undervisningsmetoder och resultat, samt redogör för inspektionsresultaten för enskilda skolor, som är de mest effektiva (Ivarsson Westerberg 2016).

I och med skolans kommunalisering har huvudansvaret för finansiering och organisering hamnat på kommunerna. Genom kommunalisering fick också kommunerna ett ökat ansvar för skolans kvalitetsfrågor, även om staten på senare år stärkt greppet om kvalitetsfrågorna och måluppfyllelsen. Jarl (2012) menar att de senaste årens skolpolitik har utmärkts av ett allt större fokus på output-dimensionen. Kommunerna ska själva utvärdera och granska sin verksamhet, något som staten fram till 2010 föreskrev formerna för. Från och med 2010 års skollag är formuleringarna om hur granskningen av verksamheten ska organisera slopade men alltjämt kvarstår skyldigheten för kommunerna att systematiskt granska skolverksamheten.

## Analytiskt ramverk

I detta avsnitt presenteras de teoretiska kategorier som kommer att vägleda analysen av det empiriska materialet. Kategorierna är skapade utifrån sammanställningar av tidigare forskning på området.

## GRANSKNINGENS ORGANISERING

Denna kategori handlar om hur granskningen ska organiseras i form av *ansvarsfördelningen* mellan *nivåer* och *aktörer*. I takt med att styrningen i de moderna västerländska demokratierna förändrats mot mer av mål- och resultatstyrning och att ansvar och befogenhet decentraliserats, har också teknikerna för att kunna styra förändrats. Regulatoriska tekniker har ersatts av styrning via olika former av övervakning (Power 1997). Detta innebär, i kombination med decentralisering, att statens roll blir att ägna sig åt meta-övervakning i form av "kontroll av kontrollen". I kölvattnet av decentraliseringen sker en överflyttning av befogenheter och ansvar till lägre administrativa nivåer, vilket också ofta innebär att det sker en överföring av granskningsansvar till de lägre nivåerna (Power 1997). Statens roll blir då att genom olika tillsynsmyndigheter kontrollera att de lägre nivåerna sköter granskningen på ett adekvat sätt. Power (1997) menar att granskningsansvaret kan ligga på de lokala offentliga organen men också på verksamhetsnivå samt ske både internt i en organisation och via externa aktörer.

## GRANSKNINGENS SYFTE

Om en granskning ska vara befrämjande för verksamheten, innebär det att granskningens resultat ska kunna utveckla verksamheten. Konkret handlar det om att studera hur fattade beslut genomförts på lägre nivåer för att därmed få kunskap om avvikelser som kan rättas till eller accepteras som intressanta tilllägg eller utveckling (Vedung 2009). Granskningen kan också vara av kontrollerande karaktär – huvudsyftet är då att se till att verksamheten gör rätt saker samt sakerna rätt, vilket innebär att granskning ska styra bort från det som är icke önskvärt mot det önskvärda (Ivarsson Westerberg & Jacobsson, 2013). Att granskningsansvar decentraliseras har också sina orsaker i vilket syfte som granskningen ska ha. Power menar att decentralisering av granskningsansvar ska ha en lärande och självutvecklande funktion för verksamheten på olika sätt (Power 1999) Detta synsätt bygger på att granskningen i sig är verksamhetsutvecklande. För att kunna utveckla verksamheten behöver beslutsfattare veta vad som görs, hur det görs och med vilka resultat (Lindgren 2014, Power 1997, Osborne & Gaebler 1992).

## GRANSKNINGENS FORMER

Med granskningens former avses vilka typer av metoder som införts för att kunna genomföra granskningen framgångsrikt. Sker granskningen *löpande* eller är den mer av *ad-hoc*- karaktär? Arbetar den med *kvalitativa* eller *kvantitativa* angreppssätt? Ställs den mot uttalade kriterier, mål eller avtal, där uppgiften är att mäta avvikelser och överensstämmelser? Bör den uppfattas som objektiv om den sker genom på förhand fastställda kriterier (Scriven 1991,

Karlsson 1999)? Handlar kvantitativa kriterier om nyckeltal, statistik och olika sorters indikatorer (Lindgren 2014)?

Om granskningen däremot har ett mer kvalitativt orienterat angreppssätt blir bruket av explicita kriterier mindre relevant. Rör det sig om mer svårångade fenomen och icke-explicita kriterier av intuitiv och underförstådd karaktär, eller sådana som är präglade av olika kulturella och politiska sammanhang (Karlsson 1999)?

Vidare kan granskning kan vara löpande, dvs ske med viss kontinuitet, och/eller vara mer ad-hoc- och insatsbetonad, t ex när särskilt påkallade omständigheter så kräver. Ofta kompletterar varianterna varandra. I skolvärlden finns båda typerna representerade. I de löpande granskningsaktiviteterna kan Skolinspektionens regelbundna tillsyn vart tredje år enligt ett rullande schema nämnas. Till detta kommer årliga statistikinsamlingar av nyckeltal, resultat, kostnader, personal osv.

På lokal nivå sker också löpande granskningar; då är det de kommunala revisorerna som granskar verksamhet och ansvarig nämnd. Skolorna sänder också de årliga kvalitetsredovisningarna till kommunerna som själva gör löpande utvärderingar av skolväsendet. De löpande aktiviteterna sker också på skolnivå genom de årliga kvalitetsredovisningarna och genom betygssättning och bedömningar av elevernas prestationer (Jarl & Rönnberg 2010).

Exempel på ad-hoc granskning är Skolinspektionens riktade tillsyn, som ofta sker när man gjorts uppmärksam på eventuella missförhållanden genom exempelvis anmälan eller på annat sätt. På kommunal nivå och på skolnivå kan det också förekomma granskningar som är mer av tillfällig karaktär. Det kan vara riktade uppföljningar av specifika områden inom särskilda projekt (Jarl & Rönnberg 2010).

## **GRANSKNINGENS OBJEKT**

När det kommer till vad som är granskningens objekt rör det sig om *input* eller *output*. En granskning med fokus på det senare handlar om kontroll av verksamhetens utflöde där bland annat resultat och resursanvändning hamnar i blickpunkten (Ahlbäck Öberg 2014).

Granskningar med fokus på input är mer intresserade av relevansen av beslutade mål samt styrmedel för de aktörer, som är involverade eller berörda av verksamheten (Vedung 2009). De granskningar som är fokuserade på verksamhetens utflöde, dvs resultat, resursanvändning och effekter av beslut, försöker avgöra om reformer och beslut har uppfyllt de mål och uppnått de effekter som förväntas.

Utflödesgranskning bygger också på idéer om effektivitet och objektivitet och tanken att granskningen kan säkerställa effektiviteten. Granskningen i sig anses också vara en neutral aktivitet som skapar legitimitet (Vedung 2009).

## Metod och material

Studien har ett kvalitativt angreppssätt och metoden som använts är kvalitativ textanalys (Boréus & Bergström 2018). Tolkningen har utgått ifrån det teoretiska ramverket och frågan om hur aktörernas granskningsansvar har förändrats över tid. Utifrån de teoretiska kategoriseringarna har materialet klassificerats för att klargöra och synliggöra hur granskningsansvaret mellan aktörer förändrats. Kategorierna har fungerat som ett raster genom vilket det empiriska materialet belysts (Boréus & Bergström 2018).

Materialet har i huvudsak bestått av offentliga utredningar och propositioner, lagstiftningstext, regeringsskrivelser samt riksdagsskrivelser. Det täcker en tidsperiod om nästan 40 år, från tidigt 1970-tal fram till år 2010. Startpunkten har valts för att det är då som de första tecknen på kommunalisering kan skönjas och det är också då som exempelvis den kommunala nivåns ansvar börjar diskuteras och utredas. Det är också under 1970-talet, då decentraliseringsfrågorna är på agendan, som kommunernas ansvar för utvärdering hamnar i förgrunden samt utvecklingen mot en mer misstroendebaserad styrning startar. År 2010 har valts som slutår på grund av att det då kommer en ny skollag vilken förändrar förutsättningar för både det kommunala och det statliga granskningsansvaret. I 2010 års skollag föreskrivs inte längre det kommunala granskningsansvaret och hur det ska organiseras.

Tabell 1. Analysschema

Nivå \ Kategori	Granskningens organisering	Granskningens syfte	Granskningens former	Granskningens objekt
Stat				
Huvudman				
Skola				

Analysschemat illustrerar vilka dimensioner som är centrala.

Det är nu dags att redovisa studiens resultat. Det görs i fyra avsnitt, baserat på fyra teoretiska kategorier.

## Granskningens organisering

I början av 1970-talet är granskningsansvaret i skolan en i huvudsak statlig angelägenhet men med en regional organisering av utförandet. Skolöverstyrelsen och läns skolnämnderna har det övergripande ansvaret för uppföljning och tillsyn. Under denna tid börjar idéer om att förändra ansvaret för skolan och hur granskningsaktiviteterna ska organiseras att diskuteras. 1972 tillsätter den dåvarande socialdemokratiska regeringen den så kallade SSK-utredningen (*Skolan, staten och kommunerna*, SOU 1974:36). Den kommer fram till att

kommunerna bör få ett mycket större ansvar för skolans organisering och ekonomi. Enligt utredningen skulle detta öka möjligheterna att engagera både lärarna, eleverna och föräldrarna i skolan. Samtidigt som SSK-utredningen tillsätts, påbörjas ett arbete inom Skolöverstyrelsen för att se över utvärderingsarbetet i skolan. Projektet går under benämningen "Målbestämning och utvärdering" (MUT). Syftet är att samordna och skapa enhetlighet, med en *klarare precisering* av skolans mål. MUT-projektet ska också finna instrument för utvärdering av skolan i relation till bestämda och beskrivna mål (SOU 1974:36: 78-79).

Under mitten på 1970-talet kommer också SIA-utredningen (Skolans inre arbete, SOU 1974:53) med förslag om att förändra skolans huvudmannaskap. Utredningen pekade på att om resursfördelningen skulle vara direkt beroende av granskningens utfall skulle det innebära ökade krav på redovisning (utvärdering) av insatserna (SOU 1974:53). Utredningen ledde fram till en proposition från regeringen (prop. 1975/76:39), där lyfts den kommunala rollen lyfts fram på olika sätt. Centralt i utredningen och dess koppling till granskningsansvaret är resurserna. Regeringen menar därför att det är viktigt att kommunerna kan samordna resurserna så att de kan skapa en samlad verksamhet inom skolan. Bland annat föreslås kommunerna få en större och friare roll att fördela resurserna, vilket ställer större krav på beslutsunderlag och verksamhetsplanering, men också utvärdering i kommunerna.

Året efter propositionen *Läroplan för grundskolan* kom propositionen *Den statliga skoladministrationen* (prop 1980/81:107), där frågan om den statliga skoladministrationen behandlades. Propositionen var ett resultat av bland annat SSK-utredningen (SOU 1974:36) och skoladministrativa kommitténs arbete (U 1978:17). I propositionen lyfts det fram att det är skolenheten som har ansvaret för planering och genomförande av utvärderingar och att resultaten av utvärderingarna används på ett meningsfullt sätt. Utvärderingarna är också viktiga för själva undervisningen eftersom det handlar om att bedöma elevernas prestationer utan också själva arbetet i klassrummet (prop.1978/79:180). I mitten av 1980-talet kommer en ny skollag som befäster Skolöverstyrelsens (och därmed statens) centrala roll för granskningen av skolväsendet, även de fristående skolorna (SFS 1985: 1100); termen friskola infördes i skollagen redan 1983. Även om mycket av ansvaret för skolan decentraliserats under 1980-talet är tillsynen en statlig angelägenhet vid denna tid, vilket tydligt manifesteras i den nya skollagen från 1985.

Under 1990-talet bildas Statens skolverk (Skolverket) som ersätter den gamla Skolöverstyrelsen och övertar dess funktioner, bland annat att följa upp och utvärdera skolan samt utveckla läroplaner och kursplaner. Skolverket får också en roll anpassad till att skolan blivit mer mål- och resultatstyrd. Förändringarna innebär att den nationella uppföljningen och utvärderingen blir ett mycket viktigt styrinstrument i den mål- och resultatstyrda skolan (Wahlström 2002: 168).



I propositionen *Valfrihet och fristående skolor* (prop. 1991/92:95) ges fristående huvudmän möjlighet att starta fristående skola och få offentlig finansiering för detta genom en kommunal skolpeng. I propositionen behandlar regeringen även frågan om tillsyn över skolväsendet. Regeringen anser att tillsynen behöver utvecklas. I propositionen lyfts fram att det är av vikt att även de fristående skolorna utvärderas. Vid tidpunkten för propositionen står de fristående skolorna under både Skolverkets och de kommunala skolstyrelsernas tillsyn. Regeringen menar dock att detta inte är tillräckligt utan att de fristående skolorna också ska delta i Skolverkets uppföljningar och utvärderingar. Regeringen framhåller att friskolorna även bör ingå i de kommunala utvärderingarna och uppföljningarna, men att det bör ske på frivillig basis och bygga på ett samarbete mellan friskolorna och kommunerna.

Under 2000-talet kommer begreppet ”kvalitet och systematiskt kvalitetsarbete” in i skolsystemet. Då stärks också den nationella inspektionen av skolan genom inrättandet av Statens skolinspektion, även Skolinspektionen kallad. Beslutet tas efter en utredning med slutbetänkandet *Tydlig och öppen – förslag till en stärkt skolinspektion* (SOU 2007:101). I utredningen påpekas att det nationella ansvaret bland annat är följa upp och granska i vad mån huvudmännen tar ansvaret för att de nationella målen följs. Vidare menar utredaren att inspektionen behöver stärkas för att tillvarata elevers rättigheter och kunna redovisa kvalificerade bedömningar av skolors måluppfyllelse. Mot den bakgrunden menar utredaren att det behövs en ny myndighet för skolinspektion (SOU 2007:101). Staten stärker på detta sätt återigen sin roll i styrningen av skolan efter 1990-talets reformer, där kommunerna getts ett stort ansvar för uppföljning och utvärdering av skolverksamheten.

Sammantaget kan sägas att organiseringen av granskningen förändras mellan 1970-talet och fram till 2010. Från att statens ansvar utmanas under 1980- och 1990-talen genom kommunaliseringen stärks den åter under 2000-talet med bildandet av Skolinspektionen.

## Granskningens syfte

I propositionen *Om skolans inre arbete* (prop. 1975/76:39), som följde av SIA-utredningen, menar regeringen att utvärdering av skolans verksamhet kommer att bli ett viktigt underlag för fördelningen av förstärkningsresurserna, och regeringen pekar därför på att utvärdering bör ses som ett naturligt inslag i skolans verksamhet. I propositionen preciserar regeringen uppdraget till kommunerna på så sätt att Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna ska förse kommunerna med information och goda exempel på hur arbetet med granskningen kan utföras (prop. 1975/76:39).

Vidare lyfter utredarna i delbetänkandet fram att utvärderingens syfte är att ge en lägesbeskrivning av skolan och hur eleverna presterar. 1978 kommer

slutbetänkandet från utredningen. Det framhålls att lokal utvärdering är en förutsättning för förnyelse och utveckling av skolans arbete. Vidare trycker utredningen särskilt på att den kommunala granskningen i huvudsak syftar till att inventera de behov i verksamheten, som ska ligga till grund för resursfördelningen. I utredningen pekar man också på att den centrala nivåns huvudsakliga uppgift är att bistå kommunerna med information om granskning och att den centrala nivån också ska bedöma skolans resultat som ett led i sin granskning (SOU 1978:56, s. 57). Det statliga ansvaret ska ses som en av flera aspekter där även resursfördelningen spelar en viktig, men dock inte avgörande roll.

Vid tidpunkten för SSK-utredningen i början på 1970-talet är det Skolöverstyrelsen som har det övergripande ansvaret för utvärdering, uppföljning och tillsyn i skolan. I utredningen pekar man på att i de frågor, där regionala eller lokala organ har ansvar för hur utbildningen ska organiseras, krävs en relativt omfattande mängd information för att detta ska kunna genomföras. Vidare pekar utredningen på vikten av att det sker en återföring till de enskilda skolorna av den information om lägesbilden man samlar. Skälet är bland annat att det är väldigt tidsödande för de som tillhandahåller – samlar in och rapporterar in – denna typ av uppgifter. Dessutom anser utredningen att informationen och återföringen kan ha en viss skolutvecklande effekt och att denna inte bör underskattas (SOU 1974:36, s. 79).

1980 får den svenska skolan inte bara en ny läroplan utan då kommer även propositionen *Den statliga skoladministrationen* (prop. 1980/81:107), där frågan hur den statliga skoladministrationen skulle organiseras behandlas. Regeringen framhåller att den statliga utvärderingen ska utgöra aktiva inslag i tillsynen av utbildningsverksamheten för att garantera att utbildningen har likvärdig standard runt om i landet.

I en senare proposition, *Skolans utveckling och styrning* (prop. 1988/89:4), uttrycker regeringen att utvärderingsverksamheten ska omfatta både råd, stöd, tillsyn och kontroll samt erfarenhetsåterföring. Regeringen skiljer således på stöd och kontroll av verksamheten där länskolnämndernas tillsyns- och utvärderingsverksamhet har båda uppgifterna. Vidare ska SÖ och länskolnämnderna utforma gemensamma vägledande utgångspunkter för hur kontrollen och tillsynen bör ske. Resultaten av tillsynen ska sedan återkopplas till kommunerna som ett led i utvecklingsarbetet av skolan (prop. 1988/89:4).

Ett knappt decennium senare, år 1997, införs ett krav på att kommunerna upprättar lokala kvalitetsredovisningar av skolväsendet, vilket innebär att kommunernas ansvar för uppföljning och utvärdering stärks (SFS 1997:702). Enligt förordningen skulle kommunerna redovisa en bedömning av i vilken utsträckning skolorna uppfyllde de nationella målen. Kommunerna skulle också redovisa vad de avsåg att vidta för åtgärder för att öka måluppfyllelsen i de fall där det behövdes. Skolverket ansvarade för utfärdandet av riktlinjer för hur denna uppföljning och kvalitetsredovisning skulle se ut. Det är staten som

berättar vad det är som ska göras ute i kommunerna, men i viss mån också *hur* det ska göras, när formerna preciseras i förordningen.

Under 2000-talet sker en ökad förskjutning mot granskning som en *kontroll* av verksamheten (Skr. 2001/02:188). I sin skrivelse framhåller regeringen att det statliga ansvaret måste bli tydligare än tidigare. Samtidigt framhåller regeringen att det systematiska kvalitetsarbete som ska bedrivas i skolorna och av huvudmännen ska vara verksamhetsutvecklande; insatserna ska åstadkomma förbättringar så att fler elever når målen i skolan.

Under 2008 bildas Statens skolinspektion (Skolinspektionen) som ett resultat av utredningen SOU 2007:101 *Tydlig och öppen – förslag till en stärkt skolinspektion*. I utredningen framhålls att utbildningsinspektionen ska prioritera den granskning som har betydelse för skolans kunskapsuppdrag. Det innebär att verksamhetens förutsättningar, genomförande och kunskapsresultat ska bedömas. I utredningen framhålls också att de granskningsmetoder som ska användas av Skolinspektionen, bör vara kvalitativa framför kvantitativa (SOU 2007:101).

## Granskningens former

Vilka former granskningen tar sig varierar också över tid. Något som kan noteras är att systematiken i granskningarna ökar över åren. I delbetänkandet till SIA-utredningen pekar man på att det förekommer olika typer av informationsinsamlade aktiviteter inom skolväsendet (SOU 1974:36:78), t ex enkäter och diverse redovisningar från skolenheterna samt olika typer av rapporter. Utredningen lyfter också fram den forskning som bedrivs på landets universitet och lärarhögskolor som väsentlig. Även om det skett granskningar av systematisk karaktär tidigare börjar granskningens form i skolsystemet mer och mer att diskuteras och formeras under 1970-talet, för att sedan ta sig mer konkreta uttryck under 1980-talet.

I slutet av 1980-talet kommer propositionen *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer, där det påpekas* att Skolöverstyrelsen påbörjat ett mer systematiskt utvärderingsarbete för att bland annat utveckla mål- och resultatstyrningen av den svenska skolan (prop. 1989/90:41). Skolverket i sin tur ökar i slutet av 1990-talet kravet på kommunerna och deras resultatuppföljning samt inför krav på kommunala kvalitetsuppföljningar (Regeringens skrivelse 1996/97:112, SFS 1997:702). Det går också att se tecken på att granskningens verksamhet under denna tid går från att vara mer ad hoc-artad till att bli mer återkommande och cyklisk. Trenden fortsätter under 2000-talet, bland annat genom Skolinspektionens insatser (Skolinspektionen.se).

## Granskningens objekt

Regeringen menar, i propositionen *Om skolans inre arbete* (prop. 1975/76:39), att utvärdering av skolans verksamhet kommer att utgöra ett viktigt underlag för fördelningen av förstärkningsresurserna och att utvärdering bör ses som ett naturligt inslag i skolans verksamhet. I propositionen preciseras regeringen uppdraget till kommunerna på så sätt att Skolöverstyrelsen samt länskolnämnderna bör tillhandahålla information till kommunerna samt exempel på hur utvärderingsarbetet kan bedrivas.

Fokus på output fortsätter, om än inte lika uttalat, under slutet av 1970-talet och i de utredningar som kommer under perioden. Den centrala nivåns huvudsakliga uppgift står i centrum. I utredningen *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning* (SOU 1978:65) preciseras det statliga ansvaret. Det består i att bistå kommunerna med information om granskning samt att den centrala nivån också ska titta på *skolans resultat* som ett led i sin granskning (SOU 1978:65, s. 57).

Utvärderingar är viktiga för själva undervisningen då fokus handlar om att utvärdera kvaliteten i förhållande till vad det är som görs i klassrummet och elevernas prestationer. På så sätt kan man utvärdera mer än det som bara framkommer via betygen. I propositionen där detta diskuteras (prop. 1978/79:180 *Läroplan för grundskolan*) nämns inte huvudmännen, dvs kommunernas, roll och ansvar för utvärdering utan fokus i propositionen ligger på de enskilda skolenheterna. Propositionen leder också fram till den nya läroplanen, Lgr 80, där den målstyrda skolan införs, och i vilken kommunerna får ett ökat ansvar för hur statsbidraget ska brukas. Tanken var att varje skola utifrån analyser av läroplanen och med hänsyn till befintliga resurser skulle arbeta fram en lokal arbetsplan som skulle följas och därefter utvärderas. Utvärderingarna skulle sedan ligga till grund för nya prioriteringar i verksamheten.

I slutet av 1990-talet ökar Skolverket kravet på kommunerna och deras resultatuppföljning samt inför krav på kommunala kvalitetsuppföljningar (Regeringens skrivelse 1996/97:112, SFS 1997:702), en uppgift som de haft länge men nu realiserar genom ett fullt utvecklat skolsystem som är mål- och resultatstyrt. I och med dessa förändringar får kommunerna ansvar för granskningar av både input- och output-karaktär. Detta ändras dock en bit in på 2000-talet.

I utredningen *Tydlig och öppen – förslag till en stärkt skolinspektion* (SOU 2007:101) påpekas att det nationella ansvaret bland annat är att följa upp och granska i vilken mån huvudmännen tar ansvaret för att de centrala målen följs. I och med att staten på detta sätt stärker sitt ansvar för granskningen i skolsystemet, stärks också fokus på måluppfyllelsen och därmed på utfallet i verksamheten.

## Slutsatser

Skolan har alltid varit föremål för granskning från olika nivåer i den politiska styrkedjan. Kraven på hur granskningen ska organiseras har dock förändrats över tid. Generellt kan sägas att granskningen av den svenska skolan i huvudsak följer den utveckling som sker i övriga delar av västvärlden vid samma tid (Power 1997). Utvecklingen i skolan följer också utvecklingen i och med skapandet av ett styrsystem kännetecknat av mål- och resultatstyrning, där granskning blir en viktig komponent i resultatstyrningen för att exempelvis kunna följa upp måluppfyllelse och studieresultat.

Olika aktörers ansvar har förändrats över tid, i synnerhet det ansvar som staten respektive kommunerna ges. Under 1970-talet är granskningen i huvudsak kopplad till resursfördelning. Fokus i kommunernas granskning är informationsinsamling för att kunna samordna resurserna med skolverksamheten i kommunen. I prop. 1975/76: 39 hävdar regeringen att kommunernas allt större roll på skolområdet ställer krav på kvaliteten i beslutsunderlagen. Detta kan ses som ett exempel på en politisk rationalitet där problemet är samordning av resurser då kommunerna får större ansvar för skolan, och lösningen på detta problem blir ett utvärderingsbeting för att samla information. Granskningen är fortfarande ett statligt huvudansvar men det är inte i första hand utveckling av verksamheten som betonas utan granskningen är tämligen löst sammankopplad med skolverksamheten (Power 1997).

Under 1980-talet sker dock en förändring i skolans styrning, med ökade inslag av målstyrning, där skolans arbetssätt också mer anpassas efter att verksamheten just ska kunna utvärderas. Bland annat ska skolorna arbeta fram en lokal arbetsplan som ska följas upp och granskas. Detta kan ses som ett exempel på hur utvärderingspraktiken kryper in i organisationerna och påverkar deras vardagsarbete (Power 1997, Miller & Rose 1990). Detta manifesteras också genom att det blir de enskilda skolorna som ansvarar för att planera och genomföra uppgiften och se till att resultaten används på ett meningsfullt sätt.

Under perioden ändras utvärderingarnas innehåll och inriktning, från att vara ett *verktyg för resursfördelning* till ett verktyg för *undervisning* och höjande av *elevs prestation*. Ett förändrat fokus gör att granskningen som styrinstrument får ändrad karaktär (jfr Sundström 2015).

Under 1980-talet ökar intresset för att göra skolan granskningsbar. Ambitionen går hand i hand med att skolan även blir mer målstyrd. Det innebär att det införs olika åtgärder för att kunna utvärdera målen (Miller & Rose 1990). Utvecklingen fortsätter under 1990-talet med kommunala skolplaner och ökade krav på uppföljning av skolarbetet, bland annat genom sk kvalitetsuppföljningar.

I likhet med tidigare ska skolan vara granskningsbar för beslutsfattarna, vilket betyder att granskningen i sig "bäddas in" i organisation och blir en del av själva organisationskulturen (Power 1997).

Mellan åren 2001–2010 ökar intresset för inspektion och tillsyn. De kommunala skolplanerna slopas men det blir istället ökat fokus på kvalitetsredovisningar och lokala kvalitetssystem. Det är också under denna tid som statens Skolinspektion bildas. Granskningen blir ett styrmedel.

Under 1970- och 1980-talen har staten ett centralt ansvar för granskningen men, som ett resultat av decentraliseringen, lyft över det på kommunerna under 1980- och 90-talen. Pendeln svänger dock tillbaka under 2000-talet. Då ger staten sig själv återigen ett starkare mandat som granskare av skolsystemet.

Slutsatsen är att granskningen ändrar karaktär, från att samordna resurser till att utvärdera utfallet, dvs måluppfyllnad och kunskap hos eleverna. Granskningar har också gått från att vara en bisak till att bli en integrerad del av skolans verksamhet, och till att bli ett verktyg för styrning för både lokala huvudmän och enskilda skolor, men även för politiska beslutsfattare på nationell nivå. Över tid ses också en förändring mot fler åtgärder som syftar till verifierbarhet. Det handlar om olika tekniker och system som ska öka granskningsbarheten och öka informationens tillförlitlighet. Genom kommunaliseringen blev skolan målstyrd och decentraliserad, men de senare årens utveckling vittnar om en mer centraliserad och resultatstyrd skola i kölvattnet av ett allt starkare fokus på själva granskningen som procedur (SOU 2014:5).

Om vi återkopplar till idén om misstroendestyning kan man se hur denna varierar över tid och följer mönstren för decentralisering och centralisering tämligen väl. I tider av decentralisering låter staten ansvar för frågor om kvalitet, mål och resultat hanteras på lägre nivåer, medan i tider av centraliseringspolitik är misstron mot aktörer längre ner i systemet högre. Trots vissa enskilda variationer följer graden av misstroendestyning i stort samma cykliska mönster som de olika decentraliserings- och centraliseringsreformerna i landet.

## Referenslista

Ahlbäck, Shirin, 1999. *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Akademisk avhandling. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Ahlbäck Öberg, Shirin, 2014. *Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningssamhället*. Lund: Studentlitteratur.

Almqvist, Roland, 2006. *New Public Management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Stockholm: Liber.

Apple, Michael W., 2006. *Educating the “right” way: Markets, Standards, God and Inequality*. New York: Routledge.

Bengtsson, Mats & Ek, Emma, 2013. ”Tillsyn”, i Vicki Johansson & Lena Lindgren (red.), *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur.

Bergström, Göran & Boréus, Kristina, 2008. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.

- Holmlund, Helena & Häggblom, Josefin & Lindahl, Erica & Martinsson, Sara & Sjögren, Anna & Vikman, Ulrika & Öckert, Björn, 2014. *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. IFAU rapport 2014:25.
- Ehren, Melanica C. M. & Visscher, Adrie J., 2008. "The Relationship between School Inspections, School Characteristics and School Improvement", *British Journal of Educational Studies* 56(2), s. 205-227.
- Ek, Emma, 2012. *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Akademisk avhandling. Förvaltningshögskolan. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Esaiasson, Peter & Gilljam, Mikael & Oscarsson, Henrik & Wägnerud, Lena, 2012. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Nordstedt Juridik.
- Eymeri-Douzans, Jean-Michel & Pierre, Jon (red.), 2011. *Administrative Reforms and Democratic Governance*. London: Routledge.
- Forsberg, Eva & Wallin, Erik, 2006 "Skolan som moraliskt rum.", i *Skolans kontrollregim – ett kontraproduktivt system för styrning?* Stockholm: HLS.
- Hult, Agneta & Olofsson, Anders (red.), 2011. *Utvärdering och Bedömning i Skolan. För Vem Och Varför*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Ivarsson Westerberg, Anders, 2016. *På vetenskaplig grund. Program och teknologi inom skolinspektion*. Förvaltningsakademin. Södertörns högskola.
- Ivarsson Westerberg, Anders & Jacobsson, Bengt, 2013. *Staten och granskningssamhället*. Samtidshistoriska frågor nr. 26. Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola. Stockholm. Elanders.
- Jacobsson, Bengt, Pierre, Jon & Sundström, Göran (red.), 2019. *Granskningssamhället – offentliga verksamheter under lupp*. Studentlitteratur.
- Jarl, Maria & Rönnerberg, Linda, 2010. *Skolpolitik. Från Riksdagshuset till Klassrum*. Malmö: Liber.
- Jarl, Maria, 2012. *Skolan och det kommunala huvudmannskapet*. Malmö: Gleerups.
- Karlsson, Ove, 1999. "Utvärdering – mer än metod. Tankar och synsätt i utvärderingsforskning", *Ajour* nr 3. Svenska kommunförbundet. Stockholm: Norstedts tryckeri.
- Lindensjö, Bo & Lundgren, Ulf P., 2000. *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: HLS Förlag.
- Lindgren, Lena, 2008. *Utvärderingsmonstret – kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindgren, Lena, 2014. *Nya utvärderingsmonstret. Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Miller, Peter & Rose, Nicholas, 1990. "Governing economic life", *Economy and Society* 19, s. 1-31.
- Montin, Stig, 2015. "Från tilltro baserad till misstro baserad styrning. Relationen mellan stat och kommun och styrning av äldreomsorg", *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 92(1), s. 58-75.
- Montin, Stig, 1997. "New Public Management på svenska", *Politica: tidsskrift för politisk vetenskap* 29(3), s. 262-278.
- Nyhlen, Jon, 2011 *Styrideal och konflikt – Om friskoleetablering i tre norrländska kommuner*. Akademiska avhandling. Sundsvall: Mittuniversitetet.

- Osborne, David & Gaebler, Ted, 1992. *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Pentland, Brian T., 1993. "Getting comfortable with the numbers", *Accounting, Organizations and Society* 18, s. 605-620.
- Pentland, Brian T., 2000. "Will auditors take over the world? Program, technique and the verification of everything", *Accounting, Organization and Society* 2, s. 307-312.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert, 2004. *Public Management Reform – a Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael, 1997. *The audit society. Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael, 2003. "Auditing and the production of legitimacy", *Accounting, Organization and Society* 28, s. 379-394.
- Prop. 1975/76:39 *Om skolans inre arbete m.m.*
- Prop. 1978/79:180 *Läroplan för grundskolan.*
- Prop. 1980/81:107 *Den statliga skoladministrationen.*
- Prop. 1988/89:4 *Om skolans utveckling och styrning.*
- Prop. 1989/90:41 *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.*
- Prop. 1990/91:18 *Ansvar för skolan.*
- Prop. 1991/92:95 *Om valfrihet och fristående skolor.*
- Prop. 1991/92:150 *Med förslag om statlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93 m.m.*
- Prop. 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.*
- Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Quennerstedt, Ann, 2006. *Kommunen – en part i utbildningspolitiken?* Akademisk avhandling. Örebro: Universitetsbiblioteket.
- Quennerstedt, Ann, 2008. "Kommunal skolpolitik i likvärdighetens namn", i Englund, Tomas & Quennerstedt, Ann (red.), *Vadå likvärdighet?* Göteborg: Daidalos.
- Regeringens Skr. 1996/97:112 *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet.*
- Regeringens Skr. 2001/02:188 *Utbildning för kunskap och jämlikhet- regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbete i förskola, skola och vuxenutbildning.*
- Richardson, Gunnar, 1994. *Svensk utbildningshistoria: skola och samhälle förr och nu*. Stockholm: Liber.
- Scriven, Michael, 1991. *Evaluation Thesaurus*. London: Sage Publications.
- SFS 1985: 1100 *Skollag.*
- SFS 1997:702 *Förordning om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.*
- SOU 1974:36 *Skolan, staten och kommunerna*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö. Betänkande avgivet av utredningen om skolans inre arbete. SIA*. Stockholm.
- SOU 1978:65 *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning*. Stockholm.
- SOU 2007:101 *Tydlig och öppen – förslag till en stärkt skolinspektion*. Stockholm.



- SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunalisering*. Stockholm.
- SOU 2002:14 *Statlig tillsyn – granskning på medborgarnas uppdrag*. Stockholm.
- Statskontoret, 2017. *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion*. Rapport 2017:3. Stockholm.
- Sundström, Göran, 2015. "Administrative Reform", s. 315-331 in Pierre, J. (ed.), *Oxford Handbook on Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Utbildningsutskottets skrivelse U 1978:17.
- Vedung, Evert, 2009. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Wahlström, Ninni, 2002. *Om det förändrade ansvaret för skolan. Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser*. Akademisk avhandling. Örebro: Örebro universitet.