

## 1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har granskat statens styrning av skolan. Resultatet av granskningen finns i rapporten Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsverksamhet (rapport 2001/02:13, se bilaga 1).

Rapporten har remissbehandlats. En sammanfattning av remissvaren finns i bilaga 2. Sammanlagt elva remissinstanser har yttrat sig över rapporten.

## 2 Revisorernas iakttagelser

I granskningen har revisorerna utgått ifrån skollagens 2 §, som innebär att alla barn i Sverige har rätt till likvärdig utbildning. Oberoende av var de bor och i vilken skola de går har skolbarnen också rätt till en god studiemiljö.

Kommunerna har ansvaret för att god utbildning och studiemiljö erbjuds alla skolpliktiga barn. Skolverket är den statliga myndighet som ska se till att god utbildning och studiemiljö garanteras samtliga elever i den svenska skolan.

### Ekonomi

Sedan Skolverket inledde sin verksamhet har regeringen omvandlat Skolverket från en liten kunskapsorganisation till ett av sina viktigaste organ för att fördela medel till kommunerna. Regeringen har ställt upp preciserade villkor för att kommunerna ska få del av specialdestinerade bidrag. Det har gjort det svårt för kommunerna att planera. Genom en ändrad inriktning av utvecklingsarbetet har Skolverket kommit att direkt ingripa i skolverksamheten. I stället för att ta ställning till ansökningar om projektpengar har Skolverket bedrivit uppsökande verksamhet och direkt samarbetat med kommunerna.

Skolverkets personal mätt som årsarbetskrafter har fördubblats på tio år. Verket har finansierat en allt större del av sin personal via andra anslag än förvaltningsanslaget. Utgifterna för konsulter har ökat med närmare 30 % sedan 1999.

Det kan också konstateras att det är stora skillnader mellan olika kommuners satsningar på undervisningen i skolan. Vissa kommuner satsar upp till dubbelt så mycket på undervisningen som andra.

## Tillsyn och främjande

Regeringen har inte förmått Skolverket att bedriva mer och skarpare tillsyn. Tillsynen av fristående skolor har mer än halverats sedan 1997, trots att antalet fristående skolor har fördubblats. Mellan åren 2000 och 2001 minskade tillsynen även totalt sett.

Missförhållanden i skolor har fått förekomma i flera år innan de anmälts till Skolverket. Vissa anmälningar om missförhållanden har inte registrerats som tillsynsärenden, utan har ersatts med åtgärder för att främja arbetet i skolorna. Det har lett till oklara gränser mellan tillsyn och främjande.

## 3 Regeringens utvecklingsplan för skolan

I sin utvecklingsplan för skolan (skr. 2001/02:188) aviserar regeringen en förstärkt satsning på utbildningskvalitet. Allas rätt till kunskap och bildning betonas. Bättre information ska ges till elever och föräldrar. Kvalitetsredovisningarna ska vara ett verktyg för det lokala kvalitetsarbetet. Skolverkets uppdrag ska renodlas och inriktas mot tillsyn och kvalitetsgranskning. En ny myndighet för skolutveckling ska inrättas. Regeringen anger också att man har för avsikt att lagfästa tillsynen för det offentliga skolväsendet.

## 4 Skolverkets uppgifter

Skolverket förfogar som ansvarig myndighet över ett flertal instrument för att kontrollera måluppfyllelsen i skolan. Skolverket är organiserat i en central del och flera regionala enheter.

### Rapporten

När Skolverket bildades 1991 fick verket fyra huvuduppgifter: uppföljning, utvärdering, utveckling och tillsyn. Under senare år har utbetalning av statsbidrag tillkommit som en omfattande arbetsuppgift. Utvecklingsarbetet har ändrat karaktär och har till stor del kommit att handla om medelsfördelning i samarbete med kommunerna. Trots upprepade uppmaningar från regeringen att öka tillsynens omfattning har Skolverket minskat sin tillsyn mellan år 2000 och 2001. En förklaring är att Skolverket i ökad omfattning bemöter anmälningar om missförhållanden med åtgärder av utvecklingskaraktär, ”akuta förbättringsåtgärder”.

Förändringarna av Skolverkets uppgifter under andra hälften av 1990-talet har bidragit till att gränserna mellan kommunernas och Skolverkets ansvar har luckrats upp. Genom att Skolverket har engagerat sig i arbetet i enskilda skolor har verket påtagit sig en del av ansvaret för brister i utbildning och studiemiljö som verket hade kunnat anmärka på. Härigenom har det blivit svårare för verket att bedriva den aktiva tillsyn som regeringen har efterlyst.

Revisorerna har också tidigare framfört uppfattningen att Skolverket inte bör ha något ansvar för arbetet i enskilda skolor (förs. 1998/99:RR8).

Revisorerna föreslog därför i rapporten att regeringen begränsar Skolverkets uppgifter. Skolverket bör enligt revisorernas mening uteslutande ägna sig åt uppföljning, utvärdering och tillsyn. Den pedagogiska utvecklingen kan enligt revisorernas mening koncentreras till lärarhögskolor, universitet och högskolor. Inom ramen för den s.k. tredje uppgiften bör dessa tillsammans med fristående utbildningsinstitut kunna tillhandahålla vidareutbildning för lärare, rapportera om forskningsrön samt på andra sätt stimulera utvecklingen i skolorna. Ingenting hindrar att Skolverket även fortsättningsvis uppmärksammar lärarhögskolor, universitet och högskolor på behovet av utvecklingsinsatser i skolorna i olika delar av landet.

## Remissinstanserna

Remissinstanserna instämmer i revisorernas uppfattning att Skolverkets uppgifter bör koncentreras till uppföljning, utvärdering och tillsyn.

*JO, Barnombudsmannen, Umeå universitet och Nacka kommun* delar revisorernas uppfattning att tillsynen bör renodlas och ges en sådan inriktning att den inte sammanblandas med andra funktioner inom Skolverket.

*BO, Kommunförbundet och Lärarhögskolan i Stockholm* stöder revisorernas förslag att Skolverkets uppgifter begränsas till uppföljning, utvärdering och tillsyn. Dessa remissinstanser anser även att det är viktigt att allt görs för att ansvar och ansvarsförhållanden tydliggörs.

*Socialstyrelsen* ser fördelar med revisorernas förslag, men förutsätter att frågan om överföring av utvecklingsuppgiften till andra myndigheter analyseras vidare.

*Skolverket* framhåller att verket tidigare har påpekat vikten av ansvarsfrågorna. Verket menar att man hittills i allt väsentligt kunnat hålla balansen mellan de statliga kraven på utvecklings- och kvalitetsarbete å ena sidan och respekten för det kommunala ansvaret för skolutveckling å den andra. Skolverket menar vidare att revisorerna har bytt uppfattning sedan revisorernas förra granskning (förs. 1998/99:RR8) då revisorerna föreslog ett program för skolförbättring. Skolverket vänder sig också mot att revisorerna använder årsarbetskrafter för att mäta personalstyrkan och menar att antalet fasta tjänster borde användas i stället.

## Revisorerna

I sin utvecklingsplan för skolan (skr. 2001/02:188) redogör regeringen för flera planerade förändringar som delvis överensstämmer med revisorernas förslag. En skillnad jämfört med revisorernas förslag är att regeringen ser behov av en särskild myndighet för skolutvecklingsfrågor. Revisorerna har menat att den pedagogiska utvecklingen kan koncentreras till lärarhögskolor, universitet och högskolor. Inom ramen för den s.k. tredje uppgiften bör dessa tillsammans med fristående utbildningsinstitut kunna tillhandahålla vidareutbildning för lärare, rapporter om forskningsrön samt annan stimulans som

stöd för utvecklingen i skolorna. Enligt revisorernas mening blir kommunernas ansvar för skolan härigenom tydligare.

Revisorerna vill erinra om innehållet i det nationella program för skolförbättring som revisorerna tidigare har föreslagit. Detta program innebar att Skolverket skulle förmedla nationella resultat till skolan. Skolverkets redovisning av nationella resultat skulle därmed kunna utgöra underlag för omprövning av resursanvändningen i skolorna. Revisorerna såg detta som ett sätt att nå ut med viktig information till lärarna. Revisorerna menar fortfarande att det är en viktig uppgift att se till att den information som Skolverket samlar in via uppföljning, utvärdering och tillsyn kommer skolorna till del och kan utgöra ett underlag för omprövning av verksamheten. Liksom tidigare anser revisorerna att Skolverkets huvuduppgift i kontakterna med skolvårdsmän och skolor bör vara att hävda nationella krav på utbildningen. Verket bör däremot inte ha något ansvar för lokalt utvecklingsarbete.

Revisorerna har i sin redovisning av Skolverkets personalresurser utgått från Skolverkets egen rapportering i årsredovisningarna. Revisorerna anser att antalet årsarbetskrafter ger en god uppfattning om de personalinsatser som gjorts under en viss period.

Regeringen har tillsatt en organisationsutredning (dir. 2002:76) som ska förbereda de aviserade förändringarna av myndighetsstrukturen. Utredningen ska lämna sin slutrapport i maj 2003.

## 5 Tillsyn

Genom Skolverkets tillsyn ska statsmakterna säkerställa att lagar och förordningar följs samt att villkor i tillståndsgivning efterlevs.

### Rapporten

Det svenska skolväsendet är en decentraliserad verksamhet som samtidigt ska erbjuda en nationellt likvärdig utbildning. Statlig tillsyn är viktig för att kontrollera att verksamheten bedrivs enligt de regler och med de målsättningar statsmakterna har ställt upp. Det gäller speciellt när man som Skolverket har konstaterat att huvudmännens egen uppföljning och utvärdering inte har fungerat tillfredsställande.

En förutsättning för en effektiv tillsyn är att tillsynsmyndigheten inte har något ansvar för hur verksamheten bedrivs. Tillsynen bör dessutom utgå ifrån alla lagar och regler som har beröring med förvaltningen. En annan förutsättning är att tillsynen inte får för liten omfattning.

Revisorerna har funnit att Skolverket redan med nuvarande resurser har goda förutsättningar för att bedriva omfattande tillsyn.

Om 150 av verkets årsarbetskrafter motsvarande ungefär en tredjedel av verkets 437 årsarbetskrafter avsattes för tillsyn skulle Skolverkets personal ha utrymme för att varje år besöka varje skola (grundskolor, gymnasier och sarskolor) under en arbetsvecka. Det innebär att Skolverket kan skaffa sig bra underlag för slutsatser om utbildning och studiemiljö i varje skola. Frågor om likvärdighet och god studiemiljö kan då bedömas utifrån initierade iakttagelser i klassrum, skola och kommuner. Det gäller särskilt om Skolver-

kets tillsynsinsatser samordnas med aktiviteter som andra statliga myndigheter med tillsynsansvar på skolans område bedriver. Då kan arbetet i den enskilda skolan belysas från olika utgångspunkter och begreppet likvärdighet preciseras. Verklighetsbeskrivningar kan ge regering och riksdag ett relevant underlag för beslut om åtgärder.

En direkt följd av en sådan förändring mot en mer utvecklad och omfattande tillsyn är att kvalitetsgranskningsnämnden kan läggas ned. Revisorerna har också tidigare ifrågasatt en organisationsform som innebär att Skolverkets kontrollerande uppgift blir oklar för huvudmannen (förs. 1998/99:RR8).

Skolverkets tillsyn bör ges lagstöd på det sätt som Riksrevisionsverket tidigare har föreslagit (RRV 2001:24). Med lagreglerad tillsyn skapas också förutsättningar för Skolverket att besluta om sanktioner i de fall kommunerna inte följer verkets tillsynsbeslut. En ordning med lagreglerad tillsyn, sanktionsmöjligheter och möjligheten att överklaga Skolverkets beslut innebär enligt revisorernas mening att ansvarsförhållandena mellan staten och kommunerna blir tydligare. Om tillsynen ges lagstöd kan Skolverkets instruktion användas för att precisera tillsynsuppdraget.

Revisorerna refererade i rapporten till Riksrevisionsverkets (RRV) rapport om Skolverkets tillsyn. Revisorerna ansåg att RRV:s kritik var väl motiverad och stämde med de iakttagelser som revisorerna själva gjort. RRV påpekade exempelvis att mycket av Skolverkets kritik riktades mot brister i eller avsaknad av vissa dokument i stället för mot verksamheten som bedrevs.

Revisorerna menar att begreppet ”kommunernas egentillsyn” som Skolverket använder i sina allmänna råd, är vilseledande och bidrar till att verkets ansvar blir otydligt. Staten har inte delegerat något ansvar för tillsynen. Kommunernas ansvar för egenkontroll eller för intern kontroll inskränker inte Skolverkets ansvar för tillsyn av det offentliga skolväsendet. Revisorerna anser därför att de allmänna råden bör revideras.

Revisorerna föreslog i rapporten att Skolverkets tillsyn av det offentliga skolväsendet regleras i lag samt att verket bör revidera sina allmänna råd rörande kommunernas egentillsyn.

## Remissinstanserna

Remissinstanserna håller i stort med om revisorernas förslag.

*Kommunförbundet, Socialstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Barnombudsmanen och JO* delar revisorernas bedömning att det krävs en klar skillnad mellan insatser för tillsyn respektive främjande. Tillsynen bör enligt Kommunförbundet specificeras på det sätt som revisorerna föreslår. Kommunförbundet ställer sig dock avvisande till förslaget om sanktionsmöjligheter. Det är inte rimligt att statliga organ skall ges befogenhet till att bestraffa den lokala folkvalda nivån, anser förbundet. *JO* anser att det är angeläget att Skolverkets resurser i ökad utsträckning används för tillsynsuppgifter. *Umeå universitet* anser att revisorernas kritik mot den statliga tillsynen av det svenska skolväsendet är väl underbyggd och befogad.

*Nacka kommun* anser att det finns ett behov av att förtydliga tillsynsansvaret. Det bör enligt kommunen dras en tydlig gräns mellan Skolverkets tillsyn och den kommunala egenkontrollen.

Österåkers kommun instämmer i revisorenas förslag att de allmänna råden för kommunernas egentillsyn bör förtydligas.

Skolverket vänder sig mot det mått på tillsyn som används i rapporten. Resurserna för tillsyn, mätt som lönekostnader, har enligt verkets definition ökat på senare år. Skolverket menar dock att verket inte förmått ge tillsynen den volym som regeringen ansett behövs. Verket kritiserar även att revisorerne har anammat den syn på Skolverkets tillsyn som RRV förmedlat.

## Revisorerna

Revisorerna framhöll i rapporten att Skolverkets tillsyn inte varit någon framträdande del av verksamheten. Oavsett om man räknar andelen av verkets totala kostnader eller andelen av personalinsatsen märks någon signifikant ökad prioritering av tillsynen sedan 1995. Mellan åren 2000 och 2001 sjönk dessutom kostnaderna för tillsyn. Denna utveckling har skett trots att regeringen återkommande har uppmanat Skolverket att öka sin tillsyn. Även utbildningsutskottet har flera gånger understrukt att man delar regeringens uppfattning och betonat vikten av Skolverkets tillsyn (exempelvis bet. 2000/01:UbU1). Dessutom erkänner Skolverket att man inte förmått prioritera tillsynen i den utsträckning som regeringen ansett nödvändig. Revisorerna anser därför att det är befogat att kritisera Skolverket för att tillsynen inte prioriterats mera.

Revisorerna ser inget anmärkningsvärt i att Riksrevisionsverket och revisorerne har samma uppfattning om tillsyn, en syn som för övrigt också delas av JO.

Regeringen har aviserat en förändring av myndighetsstrukturen på skolområdet i syfte att stärka tillsyn och kvalitetsgranskning. Man har även angivit att man avser att lagfästa tillsynen av offentliga skolor. Revisorerna förutsätter att regeringen och Skolverket vidtar förändringar av allmänna råd och förordningar i linje med revisorenas förslag så att dessa överensstämmer med verkets förändrade uppgifter och tydligt återspeglar verkets uppgift som statligt tillsynsorgan.

## 6 Ekonomi

De specialdestinerade bidragen till skolan har ökat under flera år och uppgick år 2001 till ca 6,7 miljarder kronor. Den utvecklingen kommer att fortsätta de närmaste åren när de satsningar som aviserats av regeringen genomförs.

## Rapporten

Likvärdig utbildning och studiemiljö innebär inte att det inte kan eller bör finnas några skillnader mellan skolor eller kommuner. Det innebär dock att skillnaderna mellan skolor eller kommuner i olika delar av landet inte får bli för stora. Det har visat sig att undervisningskostnaderna i olika kommuner varierar kraftigt. Vissa kommuner satsar mer än dubbelt så mycket på undervisningen som andra. I kronor motsvarar detta 21 300 respektive 44 500 kr

(Skolverket, 2001a). Revisorerna föreslog att regeringen analyserar hur gällande finansiering påverkar utbildningsresultat och studiemiljö.

För kommunerna betyder många specialdestinerade, ibland tidsbegränsade bidrag svårigheter att planera verksamheten. Mycket tid och kraft ägnas åt bidragsadministration. Det är inte självklart att centrala prioriteringar överensstämmer med enskilda kommuners behov. Revisorerna föreslog att regeringen analyserar hur kommunernas möjligheter att finansiera sin verksamhet påverkas av den ökande andelen specialdestinerade bidrag.

Av förarbetena till förordningen om internrevision (1995:686) framgår att samtliga myndigheter som administrerar stora medelsflöden bör ha en intern revision som självständigt granskar den interna kontrollen i verksamheten.

Revisorerna föreslog att regeringen ålägger Skolverket att inrätta intern revision.

## Remissinstanserna

Remissinstanserna uppfattar i likhet med revisorerna att det finns problem med en ökande andel specialdestinerade bidrag.

*Kommunförbundet* framhåller att den ökande andelen specialdestinerade bidrag har gett motsägelsefulla signaler om var det ekonomiska ansvaret egentligen ligger. *Österåkers kommun* tillstyrker revisorernas förslag att regeringen ska analysera hur kommunernas möjligheter att finansiera verksamheten påverkas av en ökande andel specialdestinerade bidrag.

*Barnombudsmannen* anser att det behövs en analys av hur gällande finansiering påverkar utbildningsresultat och studiemiljö. *Nacka kommun* framhåller att en sådan analys måste göras utifrån flera synvinklar.

*Skolverket* delar inte revisorernas syn på den ekonomiska styrningen. Verket anser att revisorerna i sin beskrivning av den ekonomiska styrningen har använt missvisande mått. Verket kan dock till viss del instämma i uppfattningen att specialdestinerade bidrag är problematiska. Skolverket har vid ett flertal tillfällen framhållit det angelägna i att utformningen av skilda statliga satsningar noga övervägs och samordnas.

## Revisorerna

Som framgått finns stora variationer mellan olika kommuners satsningar på undervisning. Revisorerna frågar sig om det är förenligt med en nationellt likvärdig utbildning. Regeringen bör analysera hur gällande finansiering påverkar förutsättningarna för ett likvärdigt utbildningsresultat och en god studiemiljö.

Andelen specialdestinerade bidrag har under senare år ökat kraftigt. Regeringen bör analysera hur kommunernas möjligheter att finansiera sin verksamhet påverkas av den ökande andelen specialdestinerade bidrag.

Av vad som framgår av direktiven till organisationsutredningen (dir. 2002:76) kommer Skolverket även fortsättningsvis att ha ansvar för en omfattande medelshandling. Utredaren ska föreslå hur den interna revisionen ska utformas. Regeringen har således aviserat åtgärder som överensstämmer med revisorernas förslag i rapporten.

Riksdag och regering har ett övergripande nationellt ansvar för skolans resultat. Av det följer att verksamheten i skolan måste kunna följas upp och utvärderas. Kommunerna är skyldiga att lämna uppgifter om skolan och delta i utvärderingar. Skolverkets uppgift är att sammanställa uppgifterna och svara för att tillståndet rapporteras till regeringen.

### Rapporten

Revisorerna har iakttagit att åtskilliga elever inte har genomgått nationella prov. Revisorerna ansåg att de nationella proven kan användas i större utsträckning för att mäta och påverka likvärdigheten inom skolväsendet. Revisorerna ansåg att det behövs bättre kunskaper om sambandet mellan resurser, pedagogik och resultat. Revisorerna föreslog att Skolverket får i uppdrag att vidareutveckla och effektivisera sin uppföljning.

Enligt förordningen om kvalitetsredovisning (1997:702) ska varje kommun årligen sammanställa en kvalitetsredovisning. Även i kommunallagen 6 kap. 7 § finns bestämmelser om att kommunerna ska redogöra för sin verksamhet. Revisorerna föreslog att förordningen om kvalitetsredovisning samordnas med kraven på redovisning i kommunallagen.

### Remissinstanserna

Remissinstanserna stöder revisorernas uppfattning att Skolverkets uppföljning behöver effektiviseras. När det gäller kvalitetsredovisningarnas hantering går dock meningarna isär.

*Barnombudsmannen* stöder revisorernas förslag att Skolverket ges i uppdrag att vidareutveckla och effektivisera sin uppföljning. Även *Nacka* och *Österåkers kommuner* delar revisorernas uppfattning. *Nacka kommun* anser också att de nationella proven kan användas i större utsträckning.

*Kommunförbundet* delar revisorernas uppfattning att kvalitetsredovisningarna kan samordnas med den kommunala årsredovisningen. *Österåkers kommun* ser det också som positivt att förordningen om kvalitetsredovisningen samordnas med kraven på redovisning i kommunallagen. Det är dock enligt kommunen viktigt att kvalitetsfrågorna inte marginaliseras till förmån för den ekonomiska redovisningen.

*Skolverket* delar inte revisorernas syn att verket inte använt sig av sina möjligheter för att förmå kommunerna att följa lagar och förordningar. Skolverket menar att verket konsekvent hävdar kravet på kvalitetsredovisningar gentemot kommunerna.

*Nacka kommun* avstyrker förslaget att kvalitetsredovisningen samordnas med kommunallagens krav på redovisning. Årsredovisningar har en stark inriktning på ekonomisk uppföljning. De deskriptiva och analyserande delarna av kvalitetsredovisningen skulle kunna bli lidande om förslaget genomförs, menar kommunen. Tyngdpunkten i den kommunala årsredovisningen är ekonomisk.



Revisorerna har erfarit att Skolverket har vidtagit åtgärder för att effektivisera sin insamling av statistik. Skolverket har förelagt skolor som inte rapporterat in betygsstatistik vite. Det är första gången sedan myndigheten bildades som detta förfarande har tillämpats. Skolverket har bl.a. hänvisat till den kritik som revisorerna framförde i sin rapport. Remissinstanserna var splittrade till förslaget att samordna kvalitetsredovisningen med den kommunala årsredovisningen. Revisorerna anser därför att frågan om samordning av kvalitetsredovisningen och den kommunala årsredovisningen bör utredas närmare, lämpligen inom ramen för Skollagskommittén. Ett alternativ till sådan samordning som bör övervägas är att kvalitetsredovisningen skall ske genom en särskild skrivelse som behandlas av kommunfullmäktige.

## 8 Anmälningsskyldighet

Skolverket har funnit att anmälningar till verket om kränkande behandling har lämnats först efter flera år. Huvudmannen har då förgäves sökt avhjälpa missförhållandena.

### Rapporten

En bestämmelse om anmälningsskyldighet skulle bidra till att tydliggöra ansvaret för utbildning och studiemiljö, men även ge stöd åt dem som är verksamma i enskilda skolor.

Revisorerna menade att var och en som är verksam inom skolväsendet borde vara skyldig att anmäla uttalade missförhållanden i skolorna till Skolverket. En bestämmelse om anmälningsskyldighet borde enligt revisorernas mening införas i lag.

### Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser med undantag för Skolverket instämmer i revisorernas förslag.

*JO, Socialstyrelsen, Arbetslivsinstitutet, Barnombudsmannen, Kommunförbundet, Nacka och Österåkers kommuner* ställer sig bakom revisorernas förslag. *Socialstyrelsen* framhåller att anmälningsskyldighet inom hälso- och sjukvården föreligger även när det finns risk för att patienter kan drabbas. *Socialstyrelsen* menar att detta även skulle kunna gälla för skolväsendet. Innan beslut fattas bör dock begreppet ”missförhållanden” förtydligas, menar *Nacka kommun*.

*Skolverket* anser att det är tveksamt om en anmälningsskyldighet är i linje med det kommunala ansvaret. Verket ifrågasätter om det är ett effektivt sätt att använda statens begränsade kontrollresurser.

Revisorerna föreslår att var och en som är verksam inom skolväsendet ska vara skyldig att anmäla uttalade missförhållanden i skolorna till Skolverket. En bestämmelse om anmälningsplikt bör införas i lag. Socialstyrelsen har påpekat att även risk för allvarliga missförhållanden är anmälningspliktigt inom hälso- och sjukvårdsområdet. Styrelsen menar att det bör övervägas om detta också borde vara fallet inom skolväsendet. Revisorerna menar att det är rimligt med samma ordning även inom skolväsendet.

## 9 Revisorernas förslag

Riksdagens revisorer föreslår att riksdagen fattar följande beslut.

### **Förutsättningarna för likvärdigheten analyseras**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 6.

### **Kommunernas möjligheter att bedriva sin verksamhet analyseras**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 6.

### **Anmälningsplikt vid missförhållanden införs**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 8.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Karl-Gösta Svenson (m), Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v) och Conny Öhman (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Karin Brunsson och revisionsdirektören Lars Andersson (föredragande) deltagit.

Stockholm den 10 oktober 2002

På Riksdagens revisorers vägnar

*Ingemar Josefsson*

*Lars Andersson*



# Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidrags- förmedling

Finansutskottet har föreslagit att Riksdagens revisorer ska granska statens styrning av kommunerna. Som ett led i en sådan granskning har revisorerna granskat statens styrning av skolan. Granskningen har avgränsats till grundskolan.

Underlaget till granskningen har hämtats in genom intervjuer med företrädare för Regeringskansliet, Skolverket, kommuner samt forskare. Förutom dessa intervjuer bygger granskningen på offentliga utredningar och departementens interna rapporter. Myndigheters rapporter och forskningsrapporter om skolan har också varit viktiga underlag. Revisorerna har haft löpande kontakter med forskare på Uppsala universitet och tjänstemän i Riksrevisionsverket.

Kerstin Björkbom har som tillfälligt anställd bidragit med underlag rörande kvalitetsredovisningar. På revisorernas uppdrag har Statistiska centralbyrån genomfört en enkätundersökning som använts som underlag för granskningen.

Granskningen har beretts inom revisorernas andra avdelning. I avdelningen ingår Per Rosengren, ordf. (v), Bengt Silfverstrand v. ordf. (s), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Nils-Göran Holmqvist (s), Ulla Wester (s), Lennart Hedquist (m) och Rolf Olsson (v).

Ansvarig för granskningen har varit avdelningsdirektören Lars Andersson. I granskningen har även utredningschefen Karin Brunsson och kanslichefen Åke Dahlberg deltagit.

Rapporten är beslutad av revisorerna i plenum den 25 april 2002. Rapporten sänds nu ut på remiss. Revisorernas slutliga ställningstaganden kommer därefter att utformas i en skrivelse till riksdagen.

Revisorerna har utgått från att alla barn i Sverige har rätt till likvärdig utbildning. Skolverket är den statliga myndighet som ska tillse att god utbildning och studiemiljö garanteras samtliga elever i den svenska skolan.

När Skolverket bildades fick verket fyra huvuduppgifter: uppföljning, utvärdering, utveckling och tillsyn. Under senare år har regeringen utökat Skolverkets uppgifter till att omfatta utbetalning av statsbidrag i stor utsträckning. Utvecklingsarbetet har till stor del kommit att handla om medelsfördelning i direkt samarbete med kommunerna. Förändringarna av Skolverkets uppgifter har bidragit till att gränserna mellan kommunernas och Skolverkets ansvar har luckrats upp.

## Revisorernas iakttagelser

Revisorerna har gjort följande iakttagelser.

- Det råder mycket stora skillnader mellan olika kommuners satsningar på undervisningen i skolan.
- Regeringen har omvandlat Skolverket från en liten kunskapsorganisation till ett av sina viktigaste organ för att fördela medel till kommunerna.
- Regeringen har ställt upp preciserade villkor för att kommunerna ska få del av specialdestinerade bidrag. Detta förfaringssätt försvårar för kommunerna att planera.
- Genom en ändrad inriktning av utvecklingsarbetet har Skolverket kommit att direkt ingripa i skolverksamheten. I stället för att ta ställning till ansökningar om projektpengar bedriver Skolverket uppsökande verksamhet och direkt samarbete med kommunerna.
- Skolverkets personal har fördubblats på tio år. Verket finansierar en allt större del av sin personal via andra anslag än förvaltningsanslaget. Utgifterna för konsulter har ökat med närmare 30 % sedan 1999.
- Antalet rapporter från Skolverket har fördubblats. Undersökningar visar att det är tveksamt om rapporterna har nått sina målgrupper.
- Regeringen har inte förmått Skolverket att bedriva mer och skarpare tillsyn. Exempelvis har tillsynen av fristående skolor mer än halverats sedan 1997, trots att antalet fristående skolor har fördubblats.
- Missförhållanden i skolan har fått förekomma i flera år innan de anmälts till Skolverket. Alla anmälningar om missförhållanden har inte registerats som tillsynsärenden utan har ersatts med åtgärder för att främja arbetet i skolorna. Det har lett till oklara gränser mellan tillsyn och främjande.

## **Begränsa Skolverkets uppgifter**

Revisorerna föreslår: Regeringen bör ta initiativ till att begränsa Skolverkets uppgifter. Skolverket bör enligt revisorernas mening uteslutande ägna sig åt uppföljning, utvärdering och tillsyn.

Revisorerna bedömer att Skolverket har utrymme för en omfattande tillsynsverksamhet. Det är viktigt att Skolverket inte har något ansvar för hur verksamheten bedrivs.

Den pedagogiska utvecklingen kan enligt revisorernas mening koncentreras till lärarhögskolor, universitet och högskolor.

## **Förtydliga Skolverkets tillsynsansvar**

Revisorerna föreslår: Skolverket bör revidera de allmänna råden rörande kommunernas egentillsyn.

Revisorerna menar att begreppet ”kommunernas egentillsyn”, som Skolverket använder i sina allmänna råd, är vilseledande och bidrar till att verkets ansvar blir otydligt. Staten har inte delegerat något ansvar för tillsynen. Kommunernas ansvar för intern kontroll inskränker inte Skolverkets ansvar för tillsyn av det offentliga skolväsendet.

Revisorerna föreslår: Skolverkets tillsyn av det offentliga skolväsendet bör regleras i lag.

Skolverkets tillsyn bör ges lagstöd på det sätt som Riksrevisionsverket föreslagit. En ordning med lagreglerad tillsyn, sanktionsmöjligheter och möjligheter att överklaga Skolverkets beslut innebär enligt revisorernas mening att ansvarsförhållandena mellan staten och kommunerna blir tydligare.

## **Inför anmälningsplikt**

Revisorerna föreslår: Var och en som är verksam inom skolväsendet bör vara skyldig att anmäla uttalade missförhållanden i skolorna till Skolverket. En bestämmelse om anmälningsplikt bör införas i lag.

En bestämmelse om anmälningsskyldighet skulle bidra till att tydliggöra ansvaret för utbildning och studiemiljö men även ge stöd åt dem som är verksamma i enskilda skolor. Motsvarande krav finns inom exempelvis hälso- och sjukvården samt äldrevården.

Revisorerna föreslår: Regeringen bör analysera hur kommunernas möjligheter att finansiera sin verksamhet påverkas av den ökande andelen specialdestinerade bidrag.

För kommunerna betyder många specialdestinerade, ibland tidsbegränsade bidrag svårigheter att planera verksamheten. Mycket tid och kraft ägnas åt bidragsadministration. Det är inte självklart att centrala prioriteringar överensstämmer med enskilda kommuners behov.

Revisorerna föreslår: Regeringen bör ålägga Skolverket att inrätta intern revision.

Av förarbetena till förordningen om internrevision (1995:686) framgår att samtliga myndigheter som administrerar stora medelsflöden bör ha intern revision som självständigt granskar den interna kontrollen i verksamheten.

**Effektivisera informationsinhämtningen**

Revisorerna föreslår: Förordningen om kvalitetsredovisning bör samordnas med kraven på redovisning i kommunallagen. Även i kommunallagen finns bestämmelser om att kommunerna ska redogöra för sin verksamhet.

Enligt förordningen om kvalitetsredovisning (1997:702) ska varje kommun årligen sammanställa en kvalitetsredovisning. För att göra redovisningen av kommuners verksamhet mer sammanhållen bör kvalitetsredovisningen samordnas med den kommunala årsredovisningen.

Revisorerna föreslår: Skolverket bör få i uppdrag att vidareutveckla och effektivisera sin uppföljning.

Revisorerna har iakttagit att åtskilliga elever inte genomgår nationella prov. Revisorerna menar att de nationella proven kan användas i större utsträckning för att hävda likvärdigheten inom skolväsendet.

Revisorerna anser att det behövs bättre kunskaper om sambandet mellan resurser, pedagogik och resultat.

**Analysera förutsättningarna för likvärdighet**

Revisorerna föreslår: Regeringen bör analysera hur gällande finansiering påverkar utbildningsresultat och studiemiljö.

Likvärdig utbildning och studiemiljö innebär inte att det inte kan eller bör finnas några skillnader mellan skolor eller kommuner. Det innebär dock att skillnaderna mellan skolor eller kommuner i olika delar av landet inte får bli för stora. Det har visat sig att undervisningskostnaderna i olika kommuner

varierar kraftigt. Som framgått satsar vissa kommuner mer än dubbelt så mycket på undervisningen som andra.

2002/03:RR3  
Bilaga 1



Alla barn ska ha lika tillgång till utbildning oavsett kön, geografisk hemvist eller sociala och ekonomiska förhållanden. Barn har även rätt till god studiemiljö. De har även rätt till hälsovård, respektfullt bemötande samt en säker och trygg skola. Dessa mål gäller trots att statens styrning av skolan har förändrats under de senaste decennierna. Avsikten har varit att gå från detaljreglering via mängder av lagar, föreskrifter och centralt statligt ansvar till ramlagar, målstyrning och decentraliserat ansvar.

## 1.1 Staten sätter upp mål och ställer krav

Riksdagen och regeringen har det samlade och övergripande ansvaret för att garantera en likvärdig utbildning i hela landet (prop. 1988/89:4, bet. 1988/89:UbU7, rskr. 1988/89:95). De nationella målen för skolan anges av riksdagen i skollagen (1985:1100) och av regeringen i läroplanen för grundskolan (Lpo 94, för de frivilliga skolformerna Lpf 94). Skollagen föreskriver att kommunerna är skyldiga att ha en skolplan som är antagen av kommunalfullmäktige och som visar vilka åtgärder kommunen avser vidta för att uppnå de nationella målen för utbildningen.

I läroplanen (Lpo 94) finns två slags mål – mål att sträva mot och mål att uppnå. De s.k. strävansmålen anger vad som ska vara inriktningen på verksamheten och ska samtidigt vara riktmärken för skolans utveckling. Skolorna ska exempelvis sträva efter att varje elev

- befäster en vana att självständigt formulera ståndpunkter grundade på såväl kunskaper som förnuftsmässiga och etiska överväganden
- lär sig att arbeta självständigt och tillsammans med andra.

Mål att uppnå är relaterade till kravet på likvärdighet i skollagen och är avsedda att vara en garanti för att alla elever uppnår vissa minimikunskaper efter fem respektive nio årskurser. Målen ska enligt skollagen följas upp, detta för att den enskilda skolan, kommunen eller staten ska kunna förvissa sig om att kravet på likvärdighet är uppfyllt. Skolorna ansvarar för att varje elev efter genomgången grundskola bland annat

- behärskar grundläggande matematiskt tänkande och kan tillämpa det i vardagslivet
- behärskar svenska språket och kan lyssna och läsa aktivt och uttrycka tankar och idéer i tal och skrift.

Målen som uttrycks i läroplaner och kursplaner har betraktats som centrala i den meningen att det är målen som uttrycker vad staten vill åstadkomma med utbildningen (jfr Ds 2001: 48).

I grundskoleförordningen finns föreskrifter rörande exempelvis lärotider, betygssättning och disciplinära åtgärder.

Därutöver beslutar Skolverket om vissa föreskrifter och allmänna råd. De kan gälla t.ex. skyldighet för skolhuvudmännen att delta i nationella ämnes-

prov (SKOLFS 2001:2). Nationella prov syftar till att göra bedömningsgrunderna för betygssättning så enhetliga som möjligt. De allmänna råden kan t.ex. gälla kommunernas egenkontroll (Allmänna råd 1998:1).

Andra viktiga dokument vid sidan av läroplanen är timplanen och kursplaner. Timplanen innehåller bestämmelser om hur tiden ska disponeras under utbildningen, och kursplanerna reglerar innehållet.

**Figur 1. Statliga dokument för grundskolan**

<b>Dokument:</b>	<b>Beslutande instans:</b>
Skollag (SFS 1985:1100)	Riksdagen
Timplan (bil. till skollagen)	Riksdagen
Grundskoleförordning (SFS 1994:1194)	Regeringen
Läroplaner (Lpo 94)	Regeringen
Kursplaner	Regeringen
Kvalitetsredovisning (1997:702)	Regeringen

Vid sidan av dessa dokument finns den nationella utvecklingsplanen (se prop. 1990/91:18, bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76) som är regeringens policydokument för skolan. Utvecklingsplanen läggs fram för riksdagen som emellertid inte tar ställning till innehållet. I den nationella utvecklingsplanen avser regeringen att vart tredje år redovisa sin bild av utvecklingen och sina prioriteringar för de närmaste åren.

Staten ställer via grundskoleförordningen krav på att det i varje skola ska finnas en lokal arbetsplan. I den lokala arbetsplanen ska varje skola omforma läroplanens övergripande mål till undervisningsmål. Hänsyn ska tas till timplan, elever och ämnesområdet liksom till den kommunala skolplanen.

## 1.2 Kommunerna ska genomföra

Kommunerna har ansvaret för att genomföra den offentliga delen av utbildningen som bedrivs i grundskolan. Vad gäller fristående skolor är det den enskilda huvudmannen som är ansvarig. I riksdagens beslut om skolans utveckling och styrning står (s.1, prop. 1988/89:4, bet. 1988/89:UbU7, rskr. 1988/89:95):

”Skolan skall vara ett gemensamt ansvar för stat och kommun, för politiker och anställda. Kommunerna skall ha ett övergripande ansvar för att de nationella målen för skolverksamheten förverkligas.”

Kommunerna har därmed ansvaret för att organisera, utveckla och genomföra skolverksamheten. Kommunerna har enligt skollagen (1985:1100, 12 §)

ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med lagar och förordningar. Varje kommun ska kontinuerligt följa upp och utvärdera sin skolplan. Organisationsriktigt är kommunerna tvungna att ha rektorer i ledningen för skolan. Rektorer är ansvariga för utvecklingen av utbildningen. Kommunerna avgör själva vilka resurser som ska avsättas för utbildningen.

För fristående skolor är det skolornas huvudmän som är ansvariga för att utbildningen genomförs enligt rådande bestämmelser. För att någon ska få bedriva utbildning i en fristående grundskola måste Skolverket ge tillstånd till detta. Kommunerna är skyldiga att lämna bidrag till fristående grundskolor på samma grunder som man tillämpar för det egna skolväsendet.

### 1.3 Staten kan påverka

Staten påverkar utbildningen genom att ange de övergripande bestämmelserna för verksamheten. Via skollagen och läroplanen kommunicerar riksdagen respektive regeringen direkt med enskilda skolor eftersom dessa dokument riktar sig såväl till rektorn som till lärarna.

Staten är ansvarig för *lärar- och rektorsutbildningen* och kan därigenom indirekt påverka pedagogiken som används i utbildningen inom grundskolan. Med ansvaret för utbildningen följer också ett visst ansvar för lärarförsörjningen. Staten kan dock endast påverka utvecklingen via utbudet av utbildning. Staten sätter upp mål för antalet examinerade lärare, men möjligheterna att påverka antalet sökande är små.

Skolan *finansieras* sedan 1993 direkt av kommunerna samt via det kommunala utjämningsbidraget. Den statliga delen av finansieringen består av det generella statsbidraget samt flera specialdestinerade statsbidrag.

*Skolverket* har ett flertal uppgifter som innefattar både påverkan och kontroll av huvudmännen för skolan (prop. 1990/91:18, bet. 1990/91: UbU4, rskr. 1990/91:76).

#### *Skolverket – statens förlängda arm*

Skolverket förfogar som ansvarig myndighet över ett flertal instrument för att kontrollera måluppfyllelsen i skolan. Skolverket är organiserat i en central del och flera regionala enheter. Regeringen styr Skolverket direkt via instruktionen (1991:1121), regleringsbrev och särskilda beslut. Utöver denna styrning av formell karaktär förekommer också uttalanden i propositioner och en dialog mellan Skolverket och Utbildningsdepartementet.

*Nationella utvärderingar* är en uppgift för Skolverket. Ett syfte med dessa är att de ska vara fördjupningar av de utvärderingar som görs av kommunerna själva. Utgångspunkter för de nationella utvärderingarna kan också vara information som kommer fram inom ramen för uppföljningen. I tillägg till utvärderingarna görs också kvalitetsgranskningar på uppdrag av regeringen. Dessa är till sin karaktär nära förknippade både med utvärderingsverksamhet och tillsyn (se kap. 5). Innehållet i utvärderingarna och kvalitetsgranskningarna publiceras och rapporteras till regeringen. Resultatet av kvalitetsgranskningarna återförs regelmässigt även till huvudmännen.

*Uppföljning* är en av Skolverkets huvuduppgifter. Syftet är att Skolverket ska ge riksdag och regering en samlad bild av skolverksamhetens omfattning, villkor och resultat. Verket ska studera vilka resurser kommunerna avsätter för skolverksamheten och vilka kunskaper eleverna får. Informationen hämtas till största delen in via Skolverkets nationella system för informationsinhämtning från huvudmännen (kommuner eller fristående skolor).

Skolverket har rätt att kräva in de uppgifter som verket anser sig behöva för att kunna svara för nationell uppföljning och utvärdering. Om huvudmännen för skolan inte lämnar efterfrågade uppgifter har Skolverket enligt förordningen om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen (1992:1083) möjlighet att förelägga vite. Denna möjlighet har hittills inte utnyttjats. Utöver denna stati-stikinsamling hämtas information in exempelvis via det nationella provsystemet och attitydmätningar. Resultatet av uppföljningen rapporteras till regeringen men också till enskilda kommuner.

*Utveckling* av det nationella skolväsendet genom mål- och styrdokumentet är ytterligare en viktig uppgift för Skolverket. Skolverket har också till uppgift att utifrån kommunernas egna utvärderingar dra slutsatser om vilka områden som är i särskilt behov av stöd och vilka förändringar som är nödvändiga. Tanken är att Skolverket även ska hämta in information om skolornas utvecklingsbehov via sina regionala enheter.

*Tillsynen* av skolan är reglerad i skollagen och i Skolverkets instruktion. Skolverket är ansvarigt för att hävda den nationella likvärdigheten, och statlig tillsyn har betraktats som ett viktigt instrument i detta arbete (prop. 1988/89:4, bet. 1988/89:UbU7, rskr. 1988/89:95). Skolverket hanterar också anmälningsärenden om missförhållanden i skolan. Om offentliga skolhuvudmän inte fullgör sina åtaganden kan Skolverket vända sig till regeringen som har möjlighet att vidta de åtgärder som behövs på kommunens bekostnad (1985:1100, 15 kap. 15 §). Denna möjlighet har dock aldrig använts. För fristående skolor kan Skolverket dra in tillståndet att bedriva skolverksamhet och rätten till bidrag vilket också har gjorts vid flera tillfällen. I övrigt har de brister som upptäckts vid tillsyn lett till skriftlig kritik från Skolverket.

Kommunala beslut får överklagas i vissa fall. Överklaganden handläggs av *Skolväsendets överklagandenämnd*. De flesta ärendena rör interkommunala relationer framför allt inom gymnasieskolan, exempelvis mottagande av elever. Beslut där rektor är ansvarig går inte att överklaga. Sådana beslut får endast överklagas i de fall som besluten fattats på delegation.

#### 1.4 Pågående försöksverksamhet

För närvarande pågår en försöksverksamhet i grundskolan med undervisning utan timplan på flera håll i landet. "Utan timplan" innebär att fördelningen mellan kursplanens olika ämnen är fri inom ramen för den angivna totaltid som eleverna i grundskolan har rätt till. Verksamheten bedrivs inom ramen för timplanedelegationen (dir. 1999:90). Delegationen ska utforma uppföljningen och utvärderingen av försöksverksamheten. År 2003 ska ett delbetänkande lämnas med slutsatser från försöksverksamheten. Delegationen ska då ta ställning till om det finns tillräckligt underlag för att bedöma om timplanen kan avskaffas. Om delegationen bedömer att det inte finns tillräckligt

underlag för ett sådant ställningstagande ska ett förslag redovisas senast år 2005.

2002/03:RR3  
Bilaga 1

## 2 Situationen i skolan

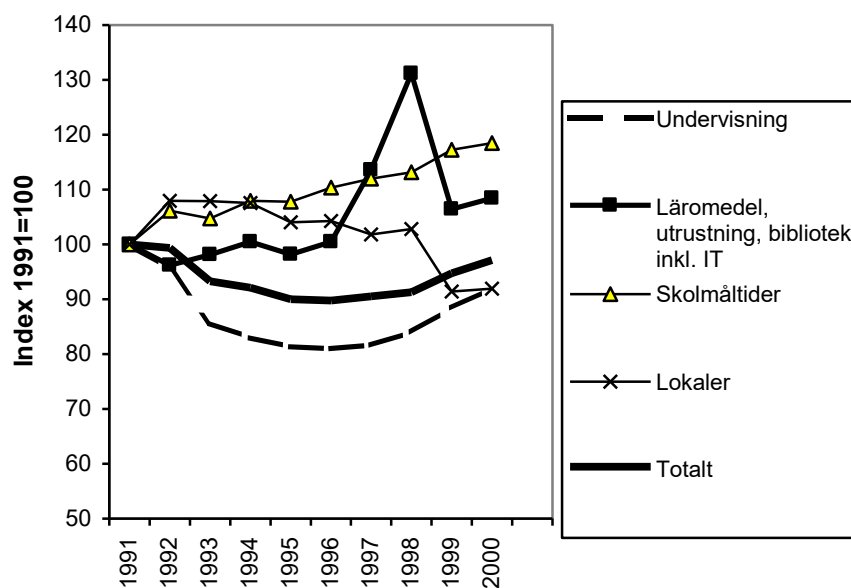
Sverige lägger mycket resurser på sitt skolväsende jämfört med andra länder. De inhemska mätningarna av resultatet i skolan visar på en sjunkande måluppfyllelse. I internationella mätningar klarar sig dock svenska elever relativt väl.

Det rapporteras återkommande om negativa inslag i arbetsmiljön för eleverna i skolan. Det handlar om mobbning men även om brister i inomhusmiljön.

### 2.1 Resurser

År 2000 kostade grundskolan totalt sett 59,7 miljarder kronor (Skolverket, 2001a). Den övervägande delen av dessa medel – 57,4 miljarder kronor – användes för den kommunala grundskolan. De fristående skolorna kostade 2,3 miljarder kronor.

**Figur 2. Skolkostnader 1991–2000 per elev, index 1991=100 fasta priser, exklusive skolskjuts.**



**Källa: Skolverket**

Mellan åren 1991 och 1996 minskade de totala kostnaderna per elev med ca 10 %. Den del av kostnaderna som läggs på undervisning minskade under samma period med 20 %. Under perioden 1996–2000 ökade kostnaderna för undervisning igen; kostnaderna är dock fortfarande ca 3 % lägre än 1991.

Kostnaden per elev var 55 300 kr för år 2000. Antalet lärare per elev har dock inte ökat sedan 1996 utan ligger kvar på samma nivå (7,6 lärare per 100 elever för år 2000) vilket är knappt 20 % lägre än 1991.

Antalet barn i grundskolan har ökat mycket sedan 1996 vilket betyder att antalet lärare också ökat kraftigt (från 75 400 till 80 200, omräknat i heltids-tjänster) eftersom lärartätheten är konstant. Andelen lärare med pedagogisk utbildning har dock minskat under de senaste åren. Mellan läsåren 1998/99 och 2000/2001 minskade andelen utbildade lärare från 89 % till 83 %.

Den kraftiga ökningen av kostnaderna för läromedel åren 1996–1997 beror framför allt på satsningen på IT i skolan. Denna satsning stöddes av KK-stiftelsen men delfinansierades av kommunerna. De ökade kostnaderna för drift och underhåll till följd av IT-satsningarna bidrar till att höja kostnaderna för läromedel även under senare år.

Svenska Kommunförbundet har beräknat den ungefärliga ökningen av kommunernas kostnader för grundskolan under 1990-talet som beror på det ökade elevunderlaget till omkring 7,9 miljarder kronor.

## 2.2 Resultat

Det nya betygssystemet med målrelaterade betyg har funnits sedan läsåret 1995/96 (prop. 1992/93:220, bet. 1993/94:UbU1, rskr. 1993/94:82). Våren 1998 lämnade de första eleverna grundskolan med de nya betygen. Systemet innebär att en nivå sätts för vilka kunskaper som ska vara uppnådda för att eleven ska få ett visst betyg. Elever med låg kunskapsnivå i basämnen kunde i det tidigare betygssystemet gå ut skolan med svaga betyg och börja på gymnasiet i mån av plats. I nuvarande system riskerar elever med motsvarande kunskaper att inte bli godkända och därmed inte vara behöriga till gymnasiet.

Andelen elever som har minst godkänt i matematik, svenska och engelska och därmed är behöriga till gymnasieskolan har sjunkit sedan 1998. År 2001 var andelen behöriga 89,2 % jämfört med 91,4 % år 1998 (Skolverket, Pressmeddelande 2002-01-28).

För att lättare kunna jämföra utvecklingen av betygen över tiden och med anledning av viss gymnasieintagning räknas meritvärdet ut. Meritvärdet är betygssumman för de 16 bästa betygen i elevens slutbetyg där godkänd (G)=10, väl godkänd (VG)=15 och mycket väl godkänd (MVG)=20. Det genomsnittliga meritvärdet har ökat marginellt från 1998 (201,2) till 2001 (202,9). Skillnaderna mellan kommunala och fristående skolor är relativt stora. Meritvärdet i fristående skolor var år 2001 nämligen 228,0 medan de kommunala skolornas meritvärde var 202,2. Pojkar med utländsk bakgrund har ökat sitt genomsnittliga meritvärde de senaste åren. Flickor har genomgående högre meritvärde än pojkar oavsett om de har svensk eller utländsk bakgrund.

Allt fler elever når inte upp till målen i ett eller flera ämnen. Andelen elever som saknar ett eller flera ämnesbetyg var 25,7 % år 2001 jämfört med 20,4 % år 1998. Försämringen för elever med utländsk bakgrund är inte lika stor som för elever med svensk bakgrund (Skolverket 2002).

Sverige är enligt OECD:s årliga statistik ett av de länder som satsar allra mest resurser på skolan räknat per elev och relaterat till BNP per capita. Detta noterade revisorerna redan i sin förra granskning av skolväsendet. De länder som satsar mer på de lägre utbildningsstadierna är bl.a. Danmark, Norge, Italien, Österrike och Schweiz. I gruppen OECD-länder har Sverige näst högst lärartäthet men bland de lägsta lärarlönerna respektive undervisningstiden (antal schemalagda undervisningstimmar/år). Enbart ett land, Tjeckien använder en mindre andel av sina utbildningsresurser till lärarlöner än Sverige (OECD, Education at a glance 2000, 2001).

När det gäller matematikkunskaper i årskurs 8 ligger Sverige inom den översta tredjedelen inom OECD. Vid en jämförelse av läsförståelse för åldersgruppen 16–65 år är Sverige bäst bland samtliga OECD-länder. En annan undersökning (Skolverket, 2001b) som gjorts inom ramen för OECD mäter kunskaper hos 15-åringar inom tre områden, läsförståelse, matematiskt och naturvetenskapligt kunnande. Sveriges resultat är genomgående bättre än OECD-genomsnittet. Bland de länder som har signifikant bättre resultat märks Finland, Japan och Korea. Resultaten från PISA visar att Sverige har den näst lägsta variationen mellan skolor vad gäller elevprestationer. Enligt Skolverket tyder detta på att resultaten inte är helt beroende på vilken skola en elev går i (Skolverket, pressmeddelande 2001-12-04). Analyser visar också att den sociala bakgrunden i lägre grad påverkar svenska elevers resultat jämfört med OECD-genomsnittet.

När det gäller ordningen i de svenska klassrummen fick Sverige (tillsammans med övriga nordiska länder) däremot ett relativt svagt resultat. Det kan enligt Skolverket delvis förklaras av skillnader i pedagogik. De nordiska länderna hamnade dock genomgående relativt högt i kunskapsjämförelsen.

## 2.4 Arbetsmiljö

Skolverkets attitydundersökning (Skolverket, 2001c) visar att många elever känner sig stressade i skolan. Det är fler flickor än pojkar som ofta känner sig stressade. Jämfört med år 1997 uppgav en större andel av eleverna år 2000 att de alltid eller ofta kände sig stressade. Andelen hade ökat från 25 % år 1997 till 35 % år 2000.

Flertalet av eleverna säger dock att de känner sig trygga i skolan, – 94 % jämfört med vad som var fallet år 1997 då motsvarande uppgift var 91 %. Attitydundersökningen visar att 4 % av eleverna känner sig mobbade eller trakasserade av andra elever. Det innebär en ökning jämfört med år 1997 då motsvarande andel var 2 %. Skolverket har i en tidigare undersökning konstaterat att det var dubbelt så vanligt att eleverna kände sig mobbade av sina lärare som av andra elever (Skolverket, 1998,). Den andel av eleverna som trivs med sina lärare har dock ökat till 84 % år 2000 jämfört med 80 % år 1997. Störst kritik från eleverna får lärarna för bristande förmåga att skapa engagemang och intresse. Det är också en något mindre andel elever som uppger att de trivs i skolan jämfört med tidigare.



I Skolverkets kvalitetsgranskning år 1999 (Skolverket, 2000a) visade det sig att alla skolor som besökts under granskningen hade svårt att nå upp till kraven i läroplanen att ingen ska utsättas för mobbning. Under granskningen konstaterades att skolornas kunskap om mobbning ofta var liten. Orsaken var enligt Skolverket att personalen i skolorna inte arbetar systematiskt med att kartlägga förekomsten av mobbning. Det var även stor variation i skolornas beredskap för att hantera mobbningsituationer.

Av lärarna uppger 95 % att de trivs med eleverna. Två tredjedelar trivs med skolledningen, men bara en fjärdedel säger att de är nöjda med ledningens pedagogiska ledarskap. Lärarnas förtroende för de lokala politikerna var genomgående litet. Endast 14 % ansåg att det vore bra om fler beslut skulle fattas lokalt. En så stor andel som 25 % anser att om de kommer med kritik slår det tillbaka mot dem själva. Omkring 15 % av lärarna uppger att de blivit utsatta för olika typer av trakasserier från elever det senaste året.

Det finns även problem med inomhusmiljön. I en sammanställning av Arbetsmiljöverket visar det sig att av alla anmälningar om sjuka hus utgörs 23 % av skolor (Korta arbetsskadefakta nr 7 år 2000).

### 3.1 Minskad detaljstyrning

Under 1980-talet fortsatte arbetet, som påbörjats i slutet av 1970-talet, med att förändra finansieringen av skolan. Det tidigare statsbidraget till driftkostnader ändrades i riktning mot mera generella statsbidrag.

År 1989, i samband med behandlingen av propositionen om kommunalt huvudmannaskap för skolan (prop. 1989/90:41, bet. 1989/90:UbU9, rskr. 1989/90:58), slog riksdagen fast att en förutsättning för att upprätthålla en likvärdig standard i skolan var ett specialdestinerat bidrag till kommunerna avsett för en betydande del av skolans finansiering. Ytterligare motiv var att resursfördelningen inom det rådande systemet inte fungerat som avsett. Exempelvis hade tilldelningen av basresurser från länskolnämnderna inte skötts på ett likformigt sätt, utan praxis hade varierat (Ds 1990:32). Tanken var att ett generellt bidrag skulle ge de bästa möjligheterna att planera verksamheten. Utbildningsutskottet betonade vikten av att regeringen var restriktiv med stimulansbidrag vid sidan av den generella finansieringen.

#### *Sektorsbidraget*

Ett specialdestinerat bidrag infördes 1991 och motsvarade ca 45 % av kostnaderna för skolan år 1991. Bidraget skulle räknas upp via ett skolindex som bestod av de kostnadsslag som huvudsakligen påverkade kostnadsutvecklingen i skolväsendet. Syftet med denna konstruktion var framför allt att säkerställa nivån på det finansiella stödet till skolsektorn.

Sektorsbidraget till grundskolan bestod av två delar, grundresursen och specialresurser. Bidraget innebar en stor förändring jämfört med den tidigare hårt reglerade medelstillsdelningen. Grundresursen fördelades med hjälp av en modell som byggde på strukturella kriterier.

Fördelningen av specialresurser byggde på föräldrars utbildningsnivå, andel barn i hushåll som uppbar socialbidrag och andelen barn som bodde med en förälder. Tanken med denna konstruktion med specialresurser var att sektorsbidraget skulle svara mot kommunernas förutsättningar och behov.

Vid utskottsbehandlingen framhöll utbildningsutskottet att förändringen i finansieringssystemet borde följas upp (prop. 1990/91:18, bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76). En reform av så genomgripande slag borde enligt utskottets mening följas av en parlamentarisk kommitté. I direktiven till en sådan kommitté (dir. 1991:92) betonade regeringen vikten av att arbetet snabbt påbörjades. Redan vid övergången till det nya systemet ville man följa effekterna av detsamma. Denna utredning kom aldrig till stånd eftersom riksdagen redan våren 1992 fattade beslut om att ersätta sektorsbidraget med ett nytt generellt statsbidrag till kommunerna (prop. 1991/92:150, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92: 345). Beslutet gällde inte enbart sektorsbidraget till skolan utan även sektorsbidrag till andra verksamheter.

Det nya systemet trädde i kraft den 1 januari 1993. Beslutet föranledde inte några andra ändringar i relationerna mellan staten och kommunerna. I

anslutning till beslutet infördes dock i skollagen en möjlighet för regeringen att vidta åtgärder på en kommuns bekostnad (se kap. 5).

Utbildningsutskottet yttrade sig över förändringen av statsbidragssystemet och betonade åter vikten av uppföljning. I samband med beslutet betonades också statens ansvar för att alla barn garanteras en likvärdig utbildning.

#### *Det generella bidraget minskas*

I samband med förändringen av det generella statsbidraget gjordes en besparing på 5,2 miljarder kronor. Under åren 1993–1996 var det generella statsbidraget nominellt oförändrat med undantag för några smärre justeringar. I praktiken innebar det att statsbidraget urholkades via pris- och löneökningar i kommunerna. Under denna period ökade dessutom antalet elever i grundskolan kraftigt. Tillsammans med minskade skatteintäkter, ökade utgifter för exempelvis socialbidrag och kostnader förknippade med arbetslöshet medförde det att kommunerna generellt sett hamnade i en svår ekonomisk situation (SOU 2001:76).

#### *Tillskott till kommunerna*

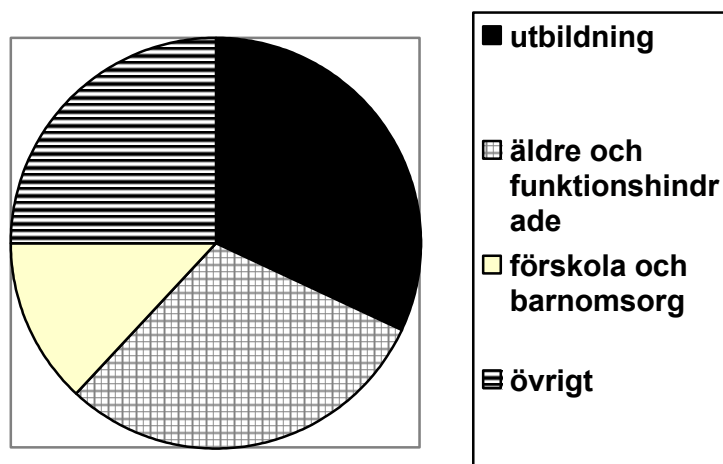
Några större justeringar av statsbidraget gjordes inte förrän år 1997 då statsbidraget till kommuner och landsting ökade med 4 miljarder kronor, varav 2,7 miljarder kronor till kommunerna (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284). Detta var första steget i en förstärkning av statsbidraget. Avsikten var att kommunerna inte skulle behöva göra så stora nedskärningar inom skola, vård och omsorg. En populär beteckning på denna förstärkning av det generella statsbidraget är ”Perssonpengarna”. Beslutet innebar att statsbidraget till kommuner och landsting skulle höjas successivt med totalt 20 miljarder kronor under en fyraårsperiod. Av det totala beloppet var 6,7 miljarder kronor åldersrelaterade. Utifrån antalet barn i skolåldern fördelades för år 2000 ca 2,8 miljarder kronor. År 2000 motsvarade medelstillskottet omkring 4 % av kommunernas totala intäkter. Regeringen avsåg att följa upp resultatet av medelsökningen dels inför budgetpropositionen, dels inom ramen för befintlig sektorsuppföljning.

### 3.2 Finansiering av skolan

Som framgått lämnar staten ett generellt bidrag till kommunerna som dessa sedan fördelar till en rad olika ändamål, bl.a. till skolan. Utöver det generella statsbidraget fördelar staten ett statligt utjämningsbidrag. Det statliga utjämningsbidraget ska kompensera kommunerna för skillnader i strukturella förhållanden. Utjämningsystemet finansieras av kommunerna själva och innebär inte något statligt tillskott av medel. Ett av målen med systemet är att skapa likvärdiga förutsättningar för kommunerna att uppnå nationella mål (prop. 2000/01:1, bet. 2000/01:FiU3, rskr. 2000/01:126). Det finns även bestämmelser i kommunallagen som har inverkan på kommunernas ekonomi. Ett exempel är kravet på budgetbalans. Staten påverkar också kommunernas ekonomi genom beslut om vad som ska ingå i det kommunala skatteunderla-

get samt via re-glering av den kommunala skattenivån. Det har t.ex. gällt införande av skattestopp.

Tillsammans utgjorde det statliga tillskottet år 2000 ca 14 % av kommunernas totala intäkter varav 11 % var generellt stöd och 3 % specialdestinerade bidrag (Statistiska centralbyrån, 2001, Den offentliga sektorns finanser).



**Figur 3. Kommunernas utgifter för år 2000 fördelade på ändamål.**

**Källa: Utvecklingen inom den kommunala sektorn (skr. 2000/01:102).**

Skolans andel av den kommunala sektorns totala kostnader (330 miljarder kronor) var 2000 omkring 32 %. Av detta avsåg drygt 60 % grundskolan (59,7 miljarder kronor). Utgifterna motsvarade således ca 20 % av kommunens totala utgifter.

Skillnaderna mellan kommunerna i totalkostnad per elev i grundskolan år 2000 var närmare 80 %. För kommunen med den billigaste verksamheten var kostnaden 43 600 kr per elev och för den med den dyraste verksamheten var kostnaden 77 600 kr per elev. Skillnaderna i undervisningskostnad var ännu större – mer än 100 %. I kronor motsvarar detta 21 300 respektive 44 500 kr (Skolverket, 2001a). Skolverket menar att strukturella faktorer såsom befolkningstäthet, skattekraft och andel barn med utlandsfödd förälder förklarar omkring 50 % av skillnaden i totalkostnad (Skolverket, 1996a). Resterande del beror på skillnader i politiska prioriteringar och effektivitet. Skolverket konstaterar att verket saknar metoder för att analysera effektivitetsskillnader i skolorganisationen.

Skolverket konstaterar att kommuner med högre skattekraft har högre kostnader för skolan. Detta indikerar enligt Skolverket att skatteutjämningsbidraget inte har lett till likvärdiga förutsättningar för skolorna i olika kom-

muner. Förhållandet är intressant ur ett likvärdighetsperspektiv. Skolverket har dock inte analyserat detta förhållande närmare. Vid intervju med företrädare för Skolverket har framkommit att verket inte ser det som sin uppgift att ha någon uppfattning om hur mycket resurser kommunerna satsar på skolan. Att en kommun har betydligt lägre kostnader för sin skolverksamhet än vad som skulle kunna förväntas är inte heller någon grund för tillsynsinsatser.

Revisorernas iakttagelser: Det råder mycket stora skillnader mellan olika kommuners satsningar på skolan. Skolverket använder inte information om resursanvändning som grund för tillsynsinsatser.

#### *Kommunernas egenfinansiering*

Kommunernas ojämförligt största inkomstkälla är kommunalskatten. Skatteinkomsterna stod år 2000 för 61 % av kommunernas inkomster (SCB, 2001). Inkomster från taxor och avgifter motsvarar 8 %. Det innebär att kommunerna finansierar omkring 70 % av sin verksamhet med egna medel. Restrande inkomster utgörs av statsbidrag enligt ovan och övrigt, exempelvis försäljning av verksamhet, entreprenad, hyror etc.

Kommunernas möjligheter att finansiera verksamhet eller kvalitetsförändringar via skatthöjningar har dock periodvis varit kraftigt beskuren genom olika beslut som riksdagen fattat. Det har t.ex. handlat om skattestopp (1991–1993) och sanktioner mot de kommuner som höjt skatten (1997–1999).

#### *Statlig finansiering*

Det generella statsbidraget till kommunerna uppgick år 2000 till totalt 52,4 miljarder kronor (5 915 kr per invånare) varav en mindre del, ca 13 %, är åldersrelaterad (SCB). Utöver det generella statsbidraget finns som framgått ett inkomst- och kostnadsutjämningsystem. Skolkomponenten i kostnadsutjämningsbidraget baseras på kommunernas kostnad för antalet barn i åldern 7–15 år, andelen barn med finskt eller utomnordiskt medborgarskap och merkostnader till följd av små skolor och skolskjutsbehov. Både det generella statsbidraget och kostnadsutjämningsbidraget beräknas därför delvis utifrån befolkningens ålderssammansättning. Detta förhållande uppmärksammades av Expertgruppen för kommunal utjämning (SOU 2000:120) som menade att effekterna av skilda hänsynstaganden är svåra att identifiera och därmed försämras också överblickbarheten.

#### *Specialdestinerade medel ökar*

De specialdestinerade bidragen täcker en mindre del av kommunernas kostnader för skolan. Dessa medel förmedlas både av Skolverket och direkt av regeringen. Skolverket förmedlade år 2001 omkring 5,8 miljarder kronor.

Ett bidrag avser personalförstärkningar i skola och fritidshem (även kallat "Wärnerssonpengarna", prop. 2000/01:1, bet. 2000/01:FiU3, rskr. 2000/01:126). Bidraget uppgår för år 2001 till 500 miljoner kronor men ska

enligt riksdagens beslut öka kraftigt det närmaste året. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2001 aviserat att bidraget totalt kommer att uppgå till 17,5 miljarder kronor under en femårsperiod. Ett villkor för att kommunerna ska få del av pengarna är att man kan uppvisa en prognostiserad personaltäthetsökning. Utfallet stäms av i samband med nästa års ansökan. Bidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem kommer att ingå i det generella statsbidraget år 2007. Avsikten med bidraget är att förbättra kommunernas möjligheter att åstadkomma en högre måluppfyllelse.

Bidragsbeloppet beräknas på basis av antalet barn och ungdomar mellan 6 och 18 år som är bosatta i kommunen (prop. 2000/01:1, bet. 2000/01:FiU3, rskr. 2000/01:126). Skolverket gör en bedömning av om kommunen uppfyller kravet på personaltäthetsökning. Frågan om vilka åtgärder kommuner har för avsikt att vidta för att öka måluppfyllelsen tas upp men utgör inget kriterium för tilldelning av statsbidrag. Bidraget till personalförstärkningar är inte särskilt riktat till kommuner eller skolor med låg måluppfyllelse eller personalitet utan fördelas jämnt mellan de kommuner som söker.

Om kommuner anställer annan typ av personal än vad som angetts i ansökan är det ingen grund för att innehålla bidrag för nästa år. Kommuner som inte får bidraget har möjlighet att få det kommande år om de kan uppvisa en ökad personalitet jämfört med läsåret 2000/01.

Även Skolverkets anslag till utveckling av skolväsende och barnomsorg (anslag 25:2, prop. 2000/01:1) har ökat. Större delen av anslaget fördelas via s.k. utvecklingsdialoger (se avsnitt 4.3.2) i nära samarbete mellan Skolverket och företrädare för verksamheten.

Skolverket administrerar även bidrag till särskilda utbildningsinsatser för vuxna ("Kunskapslyftet", prop. 2000/01:1). Detta bidrag uppgick till 4,1 miljarder kronor år 2001.

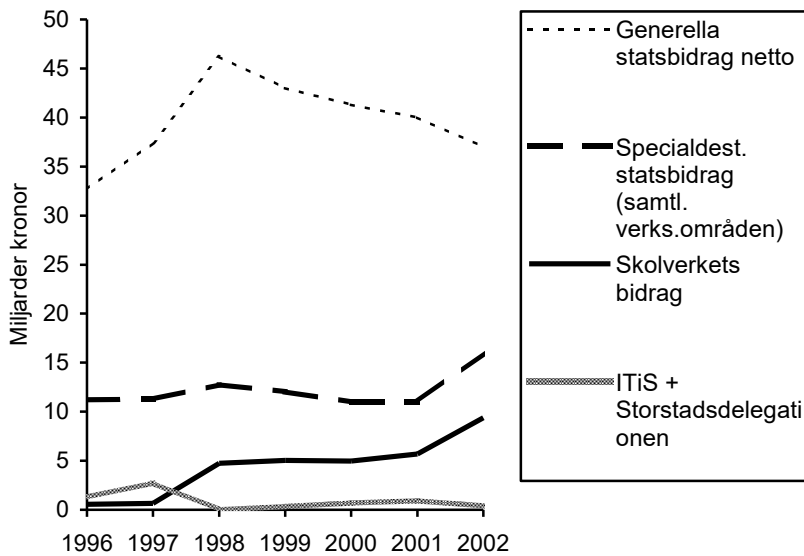
Från år 2002 utgår också bidrag från Skolverket till de kommuner som inför maxtaxa i förskoleverksamhet respektive skolbarnsomsorgen samt statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder på sammanlagt högst 3,9 miljarder kronor per år (prop. 2000/01:1). Förutom de anslag som tagits upp här finns ytterligare några mindre anslag som administreras av Skolverket.

Regeringen fördelar också vissa medel. Utbildningsdepartementet gjorde år 1998 en engångssatsning som innebar en möjlighet för skolor att ansöka om medel för utveckling av lärarrollen direkt från regeringen ("Ylvapengar-na"). Utbildningsdepartementet beviljade ansökningarna via regeringsbeslut (97/305/S) och uppdrog åt Skolverket att betala ut medlen till skolorna. De medel som användes var anslagssparande inom Skolverkets anslag.

Exempel på medel som regeringen förfogar över för närvarande är Program för IT i skolan (ITiS) och Storstadsdelegationen. Medlen för ITiS och Storstadsdelegationen uppgick sammanlagt till omkring 0,9 miljarder kronor år 2001 (dessa upphör vid utgången av år 2002).

Sammanlagt uppgick de specialdestinerade bidragen till skolan år 2001 till ca 6,7 miljarder kronor. De beslut som har fattats hittills innebär att de specialdestinerade medlen har ökat och den utvecklingen kommer att fortsätta de närmaste åren när de satsningar som aviserats av regeringen genomförs.

Figur 4. Statsbidrag till kommunerna



**Källa:** För generella statsbidraget netto inkl. inkomst- och kostnadsutjämning netto SCB, Offentliga sektorns finanser. För bedömning 2001–2002 av generella och specialdestinerade bidrag för samtliga verksamhetsområden Svenska Kommunförbundet, Kommunernas ekonomiska läge oktober 2001. För Skolverkets bidrag prop. 1998/99:1, 2000/01:1 och 2001/02:1. Kunskapslyftet fördes över till Skolverket 1998.

De riktade bidragens andel av statens stöd till kommunerna ökar enligt Kommunförbundets bedömning från omkring 20 % år 1998 till knappt 35 % år 2004. Under denna period bedöms också kommunernas skatteintäkter öka betydligt. Skolverkets andel av de totala riktade medlen till kommunerna ökar i sin tur dramatiskt de närmaste åren.

Revisorernas iakttagelser: Regeringen har omvandlat Skolverket från en liten kunskapsorganisation till ett av sina viktigaste organ för att fördela medel till kommunerna.

#### *Effekter av den förändrade finansieringen*

Från kommunalt håll framförs att kravet på personaltätthetsökning kommer i konflikt med kravet på budget i balans eftersom kommunerna måste över-

budgetera för att kvalificera sig för bidraget. De kommuner som har en överenskommelse med staten – närmare bestämt Kommundelegationen – får dock höja sin bruttokostnadsnivå motsvarande det belopp som erhålls i statsbidrag enligt särskilt regeringsbeslut (Fi2001/2366), något som annars inte är möjligt enligt överenskommelsen. Kommundelegationen är formellt en kommitté (dir. 1999:65) som har till uppgift att bereda ärenden inför regeringsbeslut om huruvida ekonomiskt stöd ska ges till kommuner och lands- ting i syfte att de ska nå ekonomisk balans (anslag 91:2).

Svenska Kommunförbundet har gjort en bedömning av hur personalför- stärkningsbidraget påverkar kommunernas ekonomi (Svenska Kommunför- bundet 2001). Bidraget justeras inte upp för pris- och löneökningar. Det innebär att kommunerna vid en löneutveckling på 4 % kommer att behöva skjuta till 500 miljoner kronor år 2006 för att kunna behålla dem som an- ställts med statlig finansiering. Eftersom tillskottet från staten ska finansiera ny personal och inte löneökningar för redan befintlig personal innebär detta att dessa medel får tas från annan verksamhet eller andra behov inom skolan.

Kommunerna som är huvudmän och har det samlade ekonomiska ansvaret för skolan kan inte påverka resultatet av denna form av ekonomisk styrning av skolan. Vissa former av finansiering leder dessutom till merkostnader samt kräver en viss inriktning på pedagogiken. Det gäller exempelvis ITiS.

Bidragen konkurrerar också med varandra. Enligt Skolverkets årsredovis- ning för år 2000 har exempelvis ITiS konkurrerat ut andra bidrag genom sin popularitet. Detta skulle kunna tyda på att det är kostsamt för kommunerna att hantera ett alltför stor mängd bidrag med tillhörande administration.

Revisorernas iakttagelser: Regeringen har ställt upp preciserade villkor för att kommunerna ska få del av specialdestinerade bidrag. Detta förfaringsätt försvårar planeringen för kommunerna. Det är inte givet att centrala priorite- ringar stämmer överens med enskilda kommuners behov. Behoven är inte alltid utgångspunkten för regeringens fördelning av medel. Preciserade vill- kor förutsätter också att kommunerna kan avsätta resurser för bidrags- admi- nistration.

### 3.3 Skolverkets uppgifter

Skolverkets uppgifter består framför allt i att följa upp resursanvändningen inom skolan och garantera likvärdighet. Skolverkets ansvar har fastlagts i flera riksdagsbeslut som fattades i samband med förändringen av den statliga styrningen. Därutöver finns även klarläggande uttalanden i samband med beslutet att sektorsbidraget skulle avskaffas (prop. 1991/92:150, bet.1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345). Exempelvis sägs att det är angelä- get att det statliga uppföljningssystemet innefattar mått på kostnadseffektivi- teten i skolan. Även formerna för utbildningen ska i någon mån vara likvär- diga; inte enbart resultatet.



I regleringsbrevet för åren 2000 och 2001 slår regeringen fast att Skolverket ska verka för att öka kunskapen om sambandet mellan resurser och resultat. I regleringsbrevet för år 2000 står även att Skolverket ska bedöma i vilken utsträckning uppföljningssystemet ger den information som behövs för en sådan analys.

Revisorernas iakttagelser: Regeringens uttalande i samband med att sektorsbidraget avskaffades var mer preciserat än de instruktioner som har getts till Skolverket.

#### *Uppföljning av satsningar*

Skolverket har utvärderat flera satsningar som har genomförts på skolområdet. Det har rört sig om bidrag som Skolverket har delat ut och om höjningar av det generella statsbidraget.

#### *Kompetensutveckling*

Skolverket har sedan starten 1991 haft till uppgift att bidra till kompetensutvecklingen av skolans personal. De medel som har avsatts för detta har funnits inom ramen för Skolverkets anslag för utveckling av skolväsendet (anslag 25:2). Medel för kompetensutveckling har dels förmedlats individuellt via s.k. lärarstipendier, dels kanaliserats via högskolan.

En utvärdering av Skolverkets arbete med kompetensutveckling har visat att Skolverket bara delvis har lyckats fördela medlen (Ehn 2000). Detta ledde under flera år till stora anslagssparanden.

Revisorernas iakttagelser: Medel som har avsatts för skolpersonalens kompetensutveckling har inte utnyttjats.

#### *”Ylvapengarna”*

Som framgått använde regeringen Skolverkets anslagssparande för en egen satsning på att utveckla lärarrollen. Uppföljning av satsningen pågår. Skolverket ska enligt uppgift avrapportera under våren 2002.

Revisorernas iakttagelser: Regeringen vände sig med ”Ylvapengarna” direkt till enskilda skolor. Man gick förbi både Skolverket och de kommunala huvudmännen.

#### *”Perssonpengarna”*

Utvärderingen av höjningen av det generella statsbidraget har hittills gjorts i tre etapper och berör perioden 1997–1999 (Skolverket dnr 98:1789).

Skolverket har gjort flera försök att relatera det ökade statsbidraget till personaltätheten i skolan.

Resultatet av en enkät pekade på att pengarna hade gått till att förhindra nedskärningar och i viss mån göra satsningar. Skolverket konstaterade också att skolans andel av kommunens kostnader hade ökat men att verket inte kunde avgöra om detta berodde på att det generella statsbidraget hade ökat eller på något annat.

De två senaste utvärderingarna har varit av karaktären statistiska analyser. Resultatet är att endast marginella öknings kan spåras som ett resultat av satsningen. Skolverket har inte kunnat visa på några stora öknings av personaltätheten. Verket har använt hela höjningen av det generella statsbidraget som grund för analysen. Dessa medel var även riktade till vård och omsorg i kommunerna. Det går inte att säga vad en nivåhöjning av det generella statsbidraget innebär för kommunernas möjlighet att finansiera skolan utan att samtidigt analysera hur kommunernas åtagande förändras totalt sett. Exempelvis förändrade införandet av kommunala balanskravet kommunernas möjligheter att finansiera sin verksamhet.

I de regressionsanalyser som gjorts visar det sig att en större del av variationen i lärartäthet bestäms av faktorer utanför modellen (55 % för uppföljning nr 2 och 70 % för uppföljning nr 3). Skolverket understryker att resultaten bör tolkas med försiktighet. Skolverket konstaterar också att det finns anledning att anta att verkets utvärdering underskattar sysselsättningsökningen inom skolan.

Revisorernas iakttagelser: Skolverket har analyserat vilka effekter höjningar av det generella statsbidraget har fått. Dessa analyser är emellertid behäftade med stor osäkerhet.

#### *”Wärnerssonpengarna”*

Skolverket har i uppdrag att följa upp effekterna av bidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem. I samband med ansökan för kommande år kräver Skolverket in en redovisning av hur utfallet blivit för föregående år. Rutinmässigt görs ingen ytterligare uppföljning, utan Skolverket förlitar sig på att kommunerna är sanningsenliga i sina redovisningar. Regeringen har beslutat att kommunernas ansökningar ska publiceras på Skolverkets hemsida; detta för att underlätta allmänhetens och mediernas uppföljning av utfallet.

#### *Utvecklingsdialoger*

Skolverket har observerat att kommunernas intresse för att söka bidrag för utvecklingsinsatser är mycket varierande. Vissa kommuner söker aldrig bidrag medan andra söker i stor utsträckning. Skolverket har dragit slutsatsen att många av de ansökningssystem som man skapat har kommit att gynna ett begränsat urval kommuner. Skolverket har förmedlat denna iakttagelse till Utbildningsdepartementet, som svarade med ett regeringsuppdrag till Skolverket den 12 oktober 2000 (U2000/3873/S). Regeringsuppdraget till Skolverket avser stöd till kommunernas kvalitetsutveckling inom barnomsorg,

skola och vuxenutbildning. I uppdraget framhålls att åtgärder för att förbättra elevernas baskunskaper och basfärdigheter särskilt ska prioriteras.

Utbildningsdepartementets uppdrag till Skolverket innebär att Skolverket ska fördela medel som stimulerar och stöder kommunernas insatser för att stärka barnens och ungdomarnas grundläggande kunskaper och färdigheter. Skolverket ska fördela medlen utifrån sin kännedom om problem och utvecklingsbehov i kommunerna och inte via ansökningar. Skolverket beskrev i sin avsiktsförklaring i november 2000 att verket kommer att genomföra s.k. utvecklingsdialoger (dnr 2000:3499). Utvecklingsdialogerna tar enligt Skolverket sin utgångspunkt i kommunernas kvalitetsredovisningar, vilka relateras till annan kunskap som Skolverket har om skolornas förmåga att nå de nationella målen. På sikt avser Skolverket att ha denna typ av samarbete med samtliga kommuner.

Av Skolverkets delredovisning till regeringen (dnr 01-2002:789) framgår att verket tycks ha valt kommuner där de elever som slutat grundskolan i genomsnitt har haft sämre resultat än riksgenomsnittet.

Efter dialoger om problembilder och därtill kopplade behov av förbättringsinsatser har Skolverket avsatt medel för varje kommun. Att fördela medel via uppsökande verksamhet är en arbetsintensiv metod som har krävt stora insatser från Skolverket per fördelad krona. Totalt har ca 90 personer på Skolverket varit involverade i detta uppdrag. För 2001 motsvarade insatsen, expertgruppernas arbete, metod- och kompetensutveckling, uppföljning och utvärdering ca 28 årsarbetskrafter. Mätt i kostnader motsvarade insatsen år 2001 omkring 96 miljoner kronor. I dessa summor inkluderas även kostnader för kunskapsöversikter och annat stödmaterial. Under år 2001 träffade Skolverket överenskommelser med samtliga de 56 utvalda kommunerna om olika insatser där staten åtagit sig att bidra med cirka 126 miljoner kronor. Därav har ca 25 miljoner kronor använts under år 2001. Omkring 18 miljoner kronor har använts till bidrag till kommunerna och drygt 6 miljoner har Skolverket använt till att visstidsanställa experter. Dessa experter har arbetat med handledning av både Skolverkets och kommunernas personal. Till en del har de också arbetat i enskilda skolor och förvaltningar med att ta fram underlag för dialogen och vara ett stöd för kommunen enligt Skolverket. För 2002 beräknar Skolverket att det behövs 105 miljoner kronor för att förbättringsverksamhet ska kunna åstadkommas i ytterligare 60 kommuner. De gamla åtagandena och starten av 60 nya kommuner beräknas således komma att kosta 201 miljoner kronor. Utvecklingsdialogerna innebär ömsesidiga åtaganden mellan stat och kommun. Skolverket har i sin planering avsatt tre år för dialoger i varje enskild kommun. Från kommunernas sida krävs betydande arbetsinsatser för att genomföra det förbättringsarbete som följer på dialogerna. Exempel på åtgärder har varit arbetslagsutveckling och stöd till att bygga nätverk mellan skolor.

Detta är ett nytt inslag i styrningen som enligt Skolverket i praktiken betyder att verket tillsammans med kommuner identifierar problemområden och formulerar åtgärdsplaner. Skolverket har konstaterat att det fordras en aktiv statlig insats för att förbättringsarbetet ska bli verklighet. Skolverket framhåller i sin avrapportering av arbetet att det endast är tre av fem åtgärdsplaner som formulerats av huvudmännen. Skolverket konstaterar att "här finns en

uppenbar risk att överträda ansvarsfördelningen om det är Skolverket som tar över denna viktiga del i processen” (s. 19, dnr 01-2002:789). I Skolverkets avsiktsförklaring i november 2000 framhölls vikten av att verket inte tar på sig ett ansvar som hindrar att i efterhand opartiskt granska verksamheten (dnr 2000:3499).

I början av 2001 deltog personal från tillsynsavdelningen i utvecklingsdialogarbetet. Hög arbetsbelastning inom tillsynsavdelningen medförde dock att Skolverket beslutade att tillsynspersonal inte fortsättningsvis skulle delta i dialogarbetet.

Utvecklingsdialogerna har lett till att en parallell organisation har utvecklats inom Skolverket. Skolverket har valt att leda uppdraget via ett arbetsutskott. Till detta har knutits tre expertgrupper bestående av såväl interna som externa medarbetare. Dessa grupper arbetar med exempelvis frågor om läs- och skrivutveckling. En fjärde grupp arbetar med information, ekonomi, uppföljning och utvärdering och består endast av interna medarbetare. Arbetsutskottet ansvarar för att medarbetare från olika delar i verket ges möjlighet att delta i dialogerna utifrån sina kompetenser. Personal vid de elva regionala kontoren svarar för huvuddelen av dialogarbetet.

Skolverket har fått sitt anslag för utveckling höjt för att bedriva denna verksamhet under 2½ år. Insatserna utvärderas externt av det danska evalueringsinstitutet (EVA) och en slutrapport kommer i mitten av år 2003. Skolverket har gjort en första avrapportering till regeringen (dnr 01-2002:789). I denna visas att de kommuner som deltagit i utvecklingsdialogerna sätter värde på de gemensamma diskussionerna om problemanalyser och förbättringsplanering. Utbildningsdepartementet uppger att det inte är säkert att det blir någon extra medelstillsdelning, medan Skolverket utgår ifrån och planerar för en fortsättning av dialogarbetet till år 2007 (se årsredovisning för 2001).

Revisorernas iakttagelser: Genom utvecklingsdialogerna har Skolverket direkt ingripit i skolverksamheten. I stället för att ta ställning till ansökningar om projektpengar bedriver Skolverket uppsökande verksamhet och direkt samarbete med kommunerna.

#### *Resursfördelning inom kommuner*

Skolverket följer endast i liten omfattning upp kommunernas resursfördelning till skolorna. Skolverket uppfattar det inte som sin uppgift att ha något inslag av normering i sina rapporter rörande resursfördelning. Skolverket anser t.ex. inte att det är verkets uppgift att ange vilken nivå på resurstillsdelningen som ska betraktas som ett nödvändigt villkor för likvärdighet.

#### *Resurser kontra resultat*

Skolverket har publicerat flera rapporter om hur resultat och resurser förhåller sig till varandra inom skolan. I exempelvis rapporten Skolan och ekonomin (Skolverket 1994 a) diskuteras hur produktiviteten har förändrats under

perioden 1980–1993. Produktionen i skolan mäts som elevår. Med elevår avses hur många elever som fått undervisning ett år. Antalet elevår relateras till de totala kostnaderna för skolan för att erhålla ett produktivitetmått. Skolverket drar slutsatsen att produktiviteten minskat under senare delen av 1980-talet men ökat i början av 1990-talet. Måttet säger dock inget om kunskapsutvecklingen. Resultatet beskriver därför endast hur volymen av elever förhåller sig till kostnadsvolymen. Skolverket konstaterar också att bristen på bra mått och data gör att verket har svårt att besvara viktiga frågor som exempelvis ”vad betyder minskade/ökade resurser för olika elevgrupper?” Skolverket gjorde i rapporten bedömningen att underlaget skulle förbättras när det nationella uppföljningssystemet hade varit i bruk under några år.

År 1999 gjorde Skolverket en ny studie om sambandet mellan resurser och resultat. Rapporten fokuserar dock på bakgrundsvariablernas betydelse för resultatet snarare än resursernas.

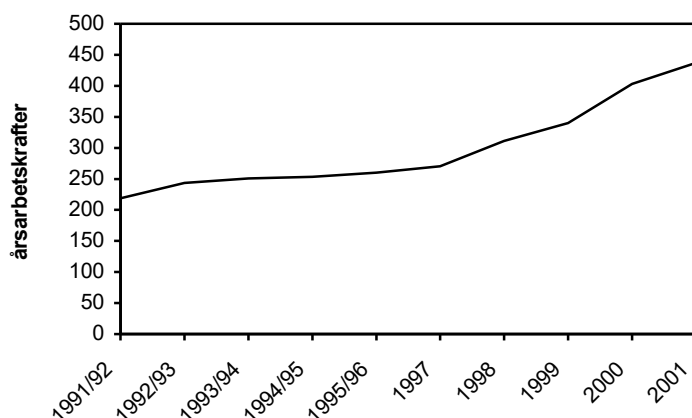
Skolverket anser att 42 % av variationen i resultat kan förklaras av bakgrundsvariabler och resterande knappt 60 % återstår att förklara. Skolverket använder sedan bakgrundsinformationen för att beräkna skolors förväntade medelbetyg. Det konstateras att vissa skolor presterar bättre än förväntat och andra sämre, men i rapporten finns inga förklaringar till orsakerna.

Det har gjorts mängder med internationella studier om förhållandet mellan resurser och resultat. Skolverket har vid olika tillfällen gjort genomgångar av svenska och internationella studier (Skolverket 1994 b, 1996b). Genomgångarna visar att det inte är helt entydigt hur sambanden ser ut. Metoderna varierar också mycket. Ett viktigt påpekande som görs i en av dessa studier är att det ofta läggs mer resurser på elever med sämre förutsättningar. Detta kan vara en förklaring till att resurser inte uppvisar ett entydigt positivt samband med resultat vid jämförelser mellan skolor. Emellertid behöver detta förhållande inte vara ett resultat av ineffektiv resursanvändning. Mer resurser till elever med sämre förutsättningar kan ge större utdelning i kunskapsutveckling (Mayston 1995).

Andelen behöriga lärare alternativt yrkeserfarenhet är enligt flera rapporter (Skolverket 1994 c, KOMREV 2001) positivt korrelerad med skolresultaten. De undersökningar som gjorts i kommunerna har dock en gemensam slutsats – det finns ett stort behov av effektiva uppföljningsmetoder.

Skolverket konstaterar i årsredovisningen för år 2000 att verket inte samlar in den information som krävs för att kunna göra djupare analyser av sambandet mellan resurser och resultat.

Revisorernas iakttagelser: Skolverket saknar i stor utsträckning uppgifter för att bedöma effekterna av varierande resursanvändning.

**Figur 5. Antalet årsarbetskrafter vid Skolverket åren 1991–2001.****Källa: Skolverket**

Som framgår av diagrammet ovan har Skolverkets personal mer än fördubblats under de tio år som verket funnits. Den största ökningen har inträffat de senaste fyra åren. Förvaltningsanslaget har dock inte ökat i samma omfattning som förvaltningskostnaderna, utan andra medel har i ökande utsträckning använts för att täcka personalkostnader. Mellan åren 1999 och 2001 har också Skolverkets konsultkostnader ökat från 160 till 205 miljoner kronor.

Under år 2001 har omkring sju årsarbetskrafter avsatts för hantering av bidrag eller utbetalning av medel. Därtill kommer handläggningen av utvecklingsdialogerna som kräver omkring 28 årsarbetskrafter (se tidigare avsnitt). Sammantaget svarade Skolverket för utbetalningar av omkring 5,6 miljarder kronor år 2001 – att jämföra med 0,6 miljarder kronor år 1997. För år 2002 tillkommer medel som hör till maxtaxereformen samt en kraftig ökning av bidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem.

Revisorernas iakttagelser: Skolverkets personal har fördubblats på tio år. Verket finansierar en allt större del av sin personal via andra anslag än förvaltningsanslaget. Utgifterna för konsulter har ökat med närmare 30 % sedan 1999.

**3.4 Kommunernas syn på den ekonomiska styrningen**

I syfte att kartlägga inställningen till specialdestinerade kontra generella statsbidrag har revisorerna genomfört en kommunundersökning. Denna undersökning har genomförts med hjälp av SCB och utformats som en en-

kätundersökning. Enkäten har ställts till ekonomichefer och skolförvaltningschefer i 72 kommuner. Svarefrekvensen blev 85 %. Resultatet finns tillgängligt separat som bilaga. Inom ramen för denna granskning har också företrädare för skolförvaltningar i fyra kommuner intervjuats.

### *Enkätundersökning*

Ett resultat av undersökningen var att det inte är ovanligt med uppfattningen att specialdestinerade bidrag kommer i konflikt med statens generella ekonomiska styrning. Bland ekonomicheferna var det 25 % som ansåg att sådana konflikter var vanliga, medan bland skolcheferna var andelen drygt 10 %. Mellan 30 och 40 % av ekonomicheferna och skolcheferna ansåg att det förekom men var mindre vanligt. Det förekommer också motsättningar mellan kommunens egna planer och mål för verksamheten och de villkor som statens specialdestinerade medel är förknippade med. Här var dock andelarna av ekonomichefer och skolchefer som ansåg att det förekom ofta 10–15 %, medan de som ansåg att det förekom men i mindre utsträckning var uppemot 40–50 %.

Kommentarer från ekonomicheferna rörande de specialdestinerade bidragen var att villkoren för bidragen gör att de kan komma i konflikt med balanskravet och att bidragen driver upp kostnaderna samt bidrar till regelstyrning. Man anser att de specialdestinerade bidragen avser de områden som redan är prioriterade av kommunerna och att motsvarande effekt skulle kunna uppnås med generella statsbidrag.

Trots svårigheterna som ekonomichefer och skolchefer beskriver är uppfattningen att kommunerna sällan eller aldrig låter bli att söka bidragen. När man avstår från att söka är det lika ofta resultatet av att resurser för bidragsadministration saknas som ett medvetet övervägande.

Den politiska ledningen visar ofta stort eller ett visst intresse för specialdestinerade bidrag och har enligt ekonomi- respektive skolchefer inställningen att specialdestinerade bidrag i princip ska tas i anspråk. De analyser som den politiska ledningen beställer är enligt ekonomicheferna nästan dubbelt så ofta inriktade på budgetpåverkan som påverkan på planerna för verksamheten.

Företrädarna för kommunerna är i allmänhet positiva till de höjningar av det generella statsbidraget som gått under benämningen "Perssonpengarna". Både ekonomichefer (65 %) och skolchefer (50 %) bedömer att den åldersrelaterade delen av tillskottet i stor utsträckning slussats till vård, skola och omsorg.

### *Intervjuer*

Olika, och i viss mån motsatta, uppfattningar om den ekonomiska styrningen har lyfts fram från de förvaltningschefer som intervjuats under granskningen. När det gäller "Wärnerssonpengarna" finns olika uppfattningar. En kommentar är exempelvis "Wärnerssonpengarna är bra – annars går alla pengar till äldreomsorgen". De företrädare för skolväsendet som anser att specialdestinerade bidrag av denna typ är bra för verksamheten menar samtidigt att

kommunledningen alternativt ekonomichefen inte ser positivt på sådana bidrag. De förvaltningschefer som är negativt inställda till denna typ av bidrag framhåller att Wärnerssonpengarna går på kollisionkurs med målstyrningen samt är en typ av återcentralisering. Dessutom utgår bidragets utformning ifrån en direkt kausalitet mellan kvalitet på utbildning och personaltäthet. Det finns även en risk för att villkoren för att erhålla bidraget kommer i konflikt med kravet på budget i balans.

I intervjuer med kommunföreträdarna redovisas ett behov av att renodla styrsystemet så att inte staten intervenerar hela tiden. Det konstateras att staten har ett styrproblem. ”Har man ett system med kommunalt ansvar så borde kommunerna få prioritera själva.”

Kommunerna frågar sig om man ska söka bidrag för bidragens egen skull. Stimulansbidrag styr mycket trubbigt eftersom alla kommuner har olika behov. Företrädare för kommunen framhåller också att verksamheten kan reduceras när stimulansbidragen upphör.

Enligt uppgift påverkas inte planeringen i stort av bidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem i de undersökta kommunerna. I en kommun gjordes dock en utvärdering i samband med att ansökan skulle utformas för att utröna vilket personalbehov man hade.

Alla kommuner har planerat utifrån de egna förutsättningarna dvs. utan ”Wärnerssonpengarna”. Enligt en kommunföreträdare är det inte trovärdigt att det bara är två kommuner som inte uppfyller det till viss del retroaktiva kravet på personaltäthetsökningar. Skolverket borde ha bett om verksamhetsplanering från kommunerna.

Flertalet av de intervjuade kommunerna anser att det är positivt att Skolverket numera fördelar medel efter utvecklingsdialog med kommunerna. Exempel på synpunkter är att: det är en viktig roll att hjälpa. Det är dock inte alltid klart vilken roll Skolverket har. Företrädare uppger exempelvis att man inte vet i vilken mån kommunträffar som anordnas av Skolverket är en del av utvecklingsdialogen för någon av de kommuner som deltar. Kommunen tar gärna emot hjälp och stöttning från Skolverket ekonomiskt eller personellt. Skolverket väljer vad man ger medel till vilket innebär att man också direkt påverkar den kommunala verksamheten.

Några ytterligare reflexioner från kommunföreträdarna angående specialdestinerade bidrag är

- Håller staten på att ta tillbaka mandat från kommunerna?
- Denna typ av medel gör att ansvaret blir otydligt. Är det staten eller kommunen som har ansvaret?
- Om man går ut med specialdestinerade pengar är det märkligt om man parallellt släpper timplanen helt; intrycket är en splittrad styrning.
- Det är svårt att åstadkomma en jämlik skola över hela Sverige när kommunerna är ekonomiskt ansvariga fullt ut.



Revisorernas iakttagelser: Regeringen har ökat andelen specialdestinerade medel samtidigt som försöksverksamhet med att ta bort timplanen pågår. Sammantaget blir intrycket en motsägelsefull styrning.

2002/03:RR3  
Bilaga 1

Genom Skolverkets tillsyn ska statsmakterna säkerställa att lagar och förordningar följs samt att villkor i tillståndsgivning efterlevs. För närvarande arbetar en parlamentariskt sammansatt kommitté med en översyn av skollagen (dir. 1999:15). Kommittén behandlar därmed förutsättningarna för tillsynen av skolväsendet. Bland annat ska kommittén föreslå ändringar som innebär att skollagen bättre kan anpassas till ett målstyrt skolväsende och till den ansvarsfördelning som råder mellan stat och kommun. Översynen beräknas vara klar i december 2002.

### 4.1 Kommunal egenkontroll

Enligt skollagen ska kommunerna se till att lärare, förskollärare och fritidspedagoger har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för det offentliga skolväsendet samt att kompetensutveckling för personal som har hand om utbildningen anordnas.

Kommunerna har inte något ansvar för tillsyn på skolområdet förutom när det gäller förskola och förskoleklass som bedrivs i enskild regi. Trots detta har Skolverket tagit fram allmänna råd (1998:1) för kommunernas egentillsyn.

Kommunerna har ett lagstadgat ansvar för egenkontroll (intern kontroll) enligt kommunallagen 6 kap. 7 §. Varje kommun får själv avgöra vilket behov av egenkontroll man har. De kommunala revisorerna kan dock kritisera kommunerna om de anser att nivån är för låg.

#### *Indirekt kontroll av egenkontrollen*

Förutom kvalitetsredovisningar (se nedan) kräver Skolverket inte in några rapporter från den kommunala egenkontrollen. Skolverket saknar därför uppgifter om omfattningen av denna verksamhet mätt i kostnader eller personalinsatser.

Skolverket gör dock en indirekt bedömning av kommunernas egenkontroll. När Skolverket upptäcker att det finns brister i en kommun bedömer verket att egenkontrollen inte kan ha fungerat tillfredsställande. Riksrevisionsverket (RRV) ansåg i sin granskning av Skolverkets tillsyn (2001:24) att huvudmännens egna kontrollsystem borde innefattas i tillsynen. RRV fann också att Skolverket inte använde sina egna allmänna råd (1998:1) vid tillsynen av den kommunala egenkontrollen utan nöjde sig med den indirekta bedömningen.

Det förekommer att kommuner gör kvalitetskontroller av varandras verksamheter. Exempelvis deltar Nacka kommun i ett sådant utbyte: observatörsprojektet (Kvalitetsredovisning Nacka kommun 2001-03-15).

### 4.2 Skolverket – statens tillsynsmyndighet

Enligt skollagen ska Skolverket utöva tillsyn över fristående skolor. Verket ska även enligt sin instruktion utöva tillsyn över det offentliga skolväsendet.

Regeringen angav i regleringsbrevet för år 2001 att tillsynen skulle öka som andel av verkets totala verksamhet. I regleringsbrevet för 2002 har regeringen sänkt ambitionsnivån och i stället satt målet att tillsynen ska öka i absoluta tal mätt som kostnad i löpande priser (något som Skolverket inte uppnådde år 2001).

År 1998 skrev regeringen in i regleringsbrevet att alla kommuner i landet ska tillses under en sjuårsperiod. Uppdraget skärptes i regleringsbrevet för 1999 då perioden förkortades med ett år. Fram till 2002 gällde att alla kommuner skulle tillses mellan åren 1998 och 2003. I regleringsbrevet för 2002 har regeringen ändrat formuleringen till att Skolverkets tillsyn ska omfatta en sjättedel av landets kommuner varje år.

Regeringen har även gjort uttalanden i olika propositioner som riksdagen ställt sig bakom (prop. 1994/95:100, bet. 1994/95:FiU31 rskr. 1994/95:461, prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:UbU1, rskr. 1997/98:108, prop. 2001/02:01 bet. 2001/02:UbU1, rskr. 2001/02:97) med innebörden att Skolverkets tillsyn ska öka, behöver bli mer aktiv och anlägga ett vidare perspektiv samt att Skolverket ska bli en stark central tillsynsmyndighet. Hur tillsynen ska bedrivas och vad som ingår i tillsynsansvaret är dock inte varit reglerat i detalj.

Skolverkets tillsyn kan indelas i följande kategorier:

- regelbunden tillsyn av fristående skolor
- systematisk tillsyn av offentliga skolor
- tillsyn efter anmälan
- egeninitierad tillsyn

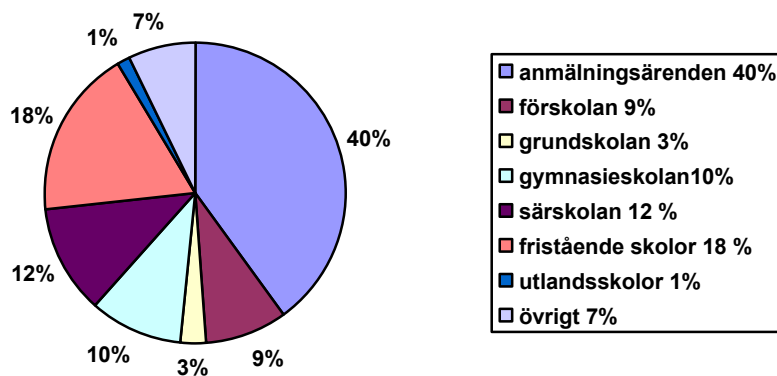
Den del av tillsynen som är riktad mot det offentliga skolväsendet gäller framför allt frågan om verksamheten står i överensstämmelse med skollagen.

För verksamheten vid fristående skolor är tillsynen mera direkt och mera kontrollerande än tillsynen över den kommunalt drivna skolverksamheten (SOU 2002:14).

Skolverkets tillsynsbeslut kan inte överklagas till någon förvaltningsdomstol. Detta slogs fast av kammarrätten i Stockholm den 24 januari 2001. Motiveringen var att beslutet inte har någon betydande rättsverkan för tillsynsobjektet. Kommuner kan i princip avstå från att rätta sig efter Skolverkets tillsynsbeslut. Verkets bedömning går heller inte att pröva i högre instans.

#### *Tillsynens omfattning*

Tillsynsverksamheten var under 2001 organiserad inom en avdelning med tre regionala tillsynsenheter. Totalkostnaden för tillsynen var 35,7 miljoner kronor år 2001, en minskning med 2,9 miljoner kronor från år 2000 och en sänkning av tillsynens andel av Skolverkets kostnader från 8 % till 6 %. Utöver tillsyn gör Skolverket s.k. kvalitetsgranskningar på uppdrag av regeringen (se nedan).



Källa: Skolverket

Skolverkets tillsyn har inte varit någon framträdande del av verksamheten. Varken räknat som andel av verkets totala kostnader eller som andel av personalinsatsen märks någon signifikant ökad prioritering av tillsynen sedan 1995. Jämfört med den tillsyn som bedrevs av länskolnämnderna innebar Skolverkets bildande en markant minskning (SOU 2002:14).

Figur 7. Andel av Skolverkets personalresurser som används för tillsyn, mätt som årsarbetskrafter



Källa: Skolverket

År 2001 avsattes totalt 35 årsarbetskrafter av Skolverkets totalt 437 årsarbetskrafter för tillsyn.

Riksrevisionsverket har uppmärksammat att Skolverket har närmare hälften av kommunerna kvar, trots att endast två år återstår av sexårsperioden när verket ska ha tillsett alla kommuner. I årsredovisningen för år 2000 framhåller Skolverket att verket har utövat tillsyn i 143 kommuner sedan 1995 och kommer att göra tillsyn i resterande 146 kommuner under de kommande tre åren. Det innebär att verket med nuvarande takt inte kommer att uppfylla målet om att tillse alla kommuner under den föreskrivna sexårsperioden. RRV fann i sin årliga revision att Skolverket uppenbart misstolkar regeringsuppdraget (dnr 30-2000-0986). Utbildningsdepartementet har enligt uppgift också påpekat detta förhållande för Skolverket. Regeringen har dock omformulerat sexårsuppdraget så att det underlättar för Skolverket att nå regeringens mål för tillsynsverksamheten.

Revisorernas iakttagelser: Regeringen har vid upprepade tillfällen uppmanat Skolverket att öka omfattningen av sin tillsyn. Skolverkets tillsyn minskade från år 2000 till år 2001. För år 2002 har regeringen sänkt ambitionsnivån i regleringsbrevet. Samtidigt har regeringen i budgetpropositionen understrukit behovet av tillsyn.

#### *Regelbunden tillsyn av fristående skolor*

Tillsynen av fristående skolor är mera direkt än den som görs över kommunala skolor (dnr 02-2001:2986). Såväl inriktning som metod skiljer sig. Fristående skolor granskas direkt, och granskningen innefattar allt från skolans stabilitet till skolans kontakter med samhället.

Den obligatoriska tillsyn som tidigare genomförts två år efter skolan startat har varit uppskattad av huvudmännen (RRV 2001). Dessa har framhållit att Skolverkets kritik har varit väl underbyggd och den har upplevts som ett bidrag till kvalitetsarbetet. Från år 1997 till år 2000 har antalet fristående grundskolor nästan fördubblats vilket visar sig i Skolverkets kostnader för godkännande som också i det närmaste fördubblats. Kostnaderna för Skolverkets tillsyn av fristående skolor har emellertid minskat med 15 % under samma period. Under år 2001 har Skolverket inte gjort någon regelbunden tillsyn av fristående skolor, utan endast tillsyn efter anmälan. Därmed har tillsynen av friskolor totalt sett nästan halverats jämfört med år 2000. Skolverket motiverar detta med att det i regleringsbrevet för år 2001 inte uttryckligen stått något om regeringens önskemål om tillsynen av fristående skolor. Under hösten 2001 bedrev dock Skolverket tillsyn vid 43 skolor.

När det gäller tillsynen av fristående skolor har Skolverket sanktionsmöjligheter. Om en fristående skola inte uppfyller de krav som Skolverket ställer kan tillståndet att bedriva skolverksamhet och rätten till bidrag dras in. Detta är inte endast en hypotetisk möjlighet utan ett förfarande som har tillämpats vid flera tillfällen.

### *Systematisk tillsyn av offentliga skolor*

Riksrevisionsverket har i sin analys av Skolverkets tillsyn främst inriktat sig på den systematiska tillsynen av det offentliga skolväsendet (RRV 2001:24). RRV konstaterade att Skolverkets tillsyn har karaktären av besiktning av skolverksamheten i kommunerna. Urvalet av kommuner där tillsyn ska göras är slumpmässigt och styrs av önskemålet att "beta av" kommuner för att klara av regeringsuppdraget att utöva tillsyn i alla kommuner inom en sex-årsperiod. För att rationalisera förfarandet görs gruppintervjuer som följer en i förväg uppgjord struktur. Enligt uppgift från Skolverket genomförs även individuella intervjuer.

RRV har funnit att Skolverkets tillsynsbeslut grundar sig på en prövning av huruvida bestämmelser i enskilda författningar kan sägas vara uppfyllda eller inte. Skolverkets bedömningar grundar sig inte heller på hela författningsunderlaget utan endast på enstaka lösryckta bestämmelser, exempelvis på frågan om det finns en skolplan eller inte. Enligt RRV får detta till följd att den kritik som Skolverket förmedlar blir trivial. Det kan t.ex. handla om rubricering av enskilda dokument eller att man frångått gällande delegationsordning. Följden blir att Skolverket när verket följer upp effekterna av sin tillsyn tar fasta på marginella förändringar i formalia, som det varit lätt för huvudmännen att korrigera. Resultatet blir att huvudmännen efterlever tillsynsbesluten i stor utsträckning eftersom det endast krävs korrigeringar av något eller några dokument.

De iakttagelser som gjorts inom ramen för denna granskning stöder RRV:s slutsatser. Enligt flertalet av de kommunföreträdare som har intervjuats har tillsynen inte varit verkningsfull. Orsaken är att Skolverket koncentrerar sig på dokument och frågar om ansvariga politiker känner till dokumenten. Från kommunalt håll är man medveten om att verksamheten har större brister än så. Därför menar kommunföreträdarna att kritiken blir ett slag i luften.

RRV ansåg att tillsynen borde inriktas på frågan hur verksamheten i kommunerna uppfyller de nationella kraven. Det var enligt RRV fel att bortse från verksamhetens mål och ekonomi. Tillsyn och kontroll är enligt RRV en garant för att vissa förutsättningar finns för utbildningen och därmed också för likvärdigheten. I sitt remissvar över RRV:s rapport anmärkte Skolverket på att underlaget hade varit för litet (dnr 02-2001:2986). RRV saknade enligt Skolverket underlag för att bedöma kvaliteten i verkets tillsyn.

Avrapporteringen av tillsynen har enligt RRV brister och regeringens krav på återrapportering har inte hörtsammats i någon större utsträckning. Exempelvis har Skolverket redovisat omfattningen av den systematiska tillsynen för fel tidsperiod. Skolverket har därmed överskattat sina möjligheter att klara att uppfylla sitt uppdrag att tillse alla kommuner under en sexårsperiod.

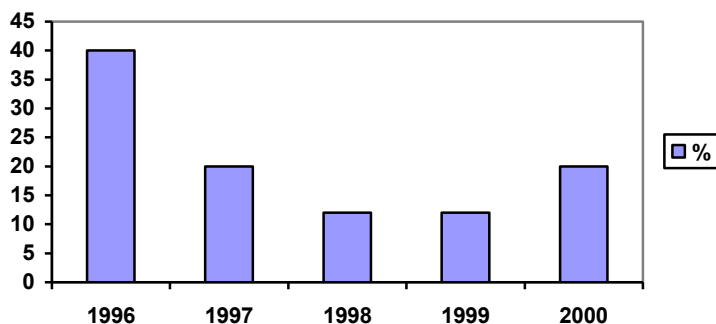
År 2001 fick Skolverkets tillsynsavdelning 517 anmälningar om missförhållanden. Skolverket beslöt efter inledande utredning att utreda 214 (40 %) ärenden vidare. Det är en minskning av antalet anmälningar jämfört med ett år tidigare. Den viktigaste orsaken till minskningen är att alla anmälningar som kommer till Skolverket inte längre bokförs som tillsynsärenden. När Skolverket bedömer att anmälningar inte ska bemötas med tillsyn utan med främjandeåtgärder (förbättringsinsatser) leder anmälan inte alltid till ett tillsynsärende. År 2001 har 338 anmälningsärenden hanterats inom avdelningen för analys och stöd enligt Skolverket. Tillsammans med de anmälningar som bokförts som tillsynsärenden är det 855 st.

Förhållandet att redan många av de anmälningar som faktiskt bokförts som tillsynsärenden hos Skolverket inte har resulterat i någon tillsynsutredning har föranlett regeringen att ge Skolverket i uppdrag (regleringsbrevet för år 2001) att redovisa orsakerna till detta. Enligt Skolverket leder anmälningarna som kommer till tillsynsavdelningen alltid till någon form av utredning. I Skolverkets årsredovisning kan utläsas att de främsta anledningarna till att Skolverket inte har påbörjat en fördjupad tillsynsutredning är att Skolverket anser att

- ärendet kan avslutas på grund av åtgärd från huvudmannen
- anmälan faller utanför verkets tillsynsansvar
- ärendet återremitteras till huvudmannen för handläggning
- ärendet prövas i annat sammanhang.

Samtidigt konstaterar Skolverket att i de flesta fall när anmälan gäller kränkande behandling har detta förekommit i flera år utan att huvudmannen lyckats avhjälpa missförhållandena (Skolverkets årsredovisning).

**Figur 8. Andel av anmälningsärenden som leder till utredning**



Källa: Skolverket

Skolverket har även haft i uppdrag att redovisa vilka slutsatser tillsynen med anledning av anmälningar hade resulterat i (regleringsbrev för år 2000). RRV kritiserade denna återrapportering och konstaterade att redovisningen av slutsatser var mycket knapphändig (dnr 30-2000-0986). Det som Skolverket redovisat kan enligt RRV inte betecknas som slutsatser. Rapporteringen i årsredovisningen för 2001 har dock utvecklats.

I ett beslut från februari 2001 har Justitieombudsmannen (JO) kritiserat handläggningen av ett anmälningsärende hos Skolverket (dnr 3372-1999).

Skolverket hade underlåtit att utreda ett ärende där kommunen fördröjt handläggning genom att inte fatta beslut. Motivet från Skolverkets sida var att tillsynen i huvudsak inriktar sig på rättssäkerhetsfrågor grundade på skolförfattningarna och endast i undantagsfall på förvaltningsrättsliga frågor. JO ansåg dock att det inte alltid är möjligt att göra en gränsdragning i detta avseende. Rättssäkerheten för den enskilde riskeras om myndigheten inte meddelar beslut. Det framstod enligt JO som anmärkningsvärt att Skolverket underlåtit att inleda ett tillsynsärende.

Skolverket motiverade sitt agerande genom att hänvisa till att ärendet skulle komma att bli föremål för överprövning hos Skolväsendets överklagandenämnd samt att anmälaren hade förklarat sig nöjd med elevens situation. Enligt JO var varken omständigheten att ärendet skulle komma att bli föremål för överprövning i överklagandenämnden eller att personen som anmält ärendet förklarat sig nöjd med hur ärendet slutligen avslöpt något skäl för Skolverket att avstå från att göra en tillsynsutredning.

I Skolverkets riktlinjer för ärendehandläggning inom tillsynsprogrammet från den 1 januari 2002 (dnr 50-01:3458) står dock att om beslut kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd är detta ett skäl för att avsluta ärendet. Av riktlinjerna framgår även att en tillsynsutredning kan avbrytas om det enskilda fallet förändras på ett sådant sätt att det inte längre är meningsfullt att ta ställning i sakfrågan.

Kritik mot Skolverkets tolkning av sitt tillsynsuppdrag har även framförts under denna granskning. Företrädare för kommunerna framhåller att föräldrar som gör anmälningar till Skolverket tycker att verket är tandlöst. Skolverket säger som svar på en enskild anmälan att verket granskar lagligheten i vad kommunen gör. Föräldrar vill ha bästa möjliga verksamhet och har ett annat perspektiv.

Revisorernas iakttagelser: Missförhållanden har fått förekomma i flera år innan de anmäls till Skolverket. Alla anmälningar om missförhållanden har inte registerats som tillsynsärenden av Skolverket.

#### *Egeninitierad tillsyn*

Med egeninitierad tillsyn avses den tillsyn som Skolverket gör på eget initiativ utifrån den information som verket hämtar in i sin övriga verksamhet. Regeringen har i olika sammanhang särskilt tryckt på vikten av att Skolverkets egeninitierade tillsyn utvecklas. Skolverket redovisar emellertid inte omfattningen av tillsynen så att det går att utläsa hur den egeninitierade



tillsynen utvecklas. Ett resultat av uppdraget att gå igenom alla kommuner inom en sexårsperiod är dock enligt RRV att Skolverkets egeninitierade tillsyn har minskat.

### *Kvalitetsgranskning*

I Skolverkets kvalitetsgranskningsnämnd ingår ledamöter som utses av regeringen. Generaldirektören för Skolverket är ordförande. Tidigare ingick enheten för kvalitetsgranskning i avdelningen för kvalitetsgranskning och tillsyn men från och med den 15 februari 2002 har kvalitetsgranskningen och tillsynen skilts åt organisatoriskt.

Kvalitetsgranskning innebär att kvaliteten i utbildningen ska bedömas. Det handlar om i vilken grad målen för verksamheten uppfylls. Skolverkets kvalitetsgranskningsnämnd ansvarar för de kvalitetsgranskningar som utförs av verkets enhet för kvalitetsgranskning. Resultatet av granskningarna rapporteras till regeringen, men även till de kommuner som granskats.

För granskningsarbetet engageras externa utbildningsinspektörer exempelvis forskare eller personal från någon kommunal förvaltning. År 2000 valdes 20 kommuner ut. I dessa gjorde Skolverket även tillsyn. Ett resultat från granskningen år 2000 var betydande brister när det gäller en rättvis och likvärdig betygssättning (Skolverket 2000b).

### *Främjande kontra tillsyn*

För den tillsyn som görs efter anmälan är situationen följande. Fram till 2001 togs anmälan emot av avdelningen för analys och stöd ute på fältkontoren. Där avgjorde enhetschefen om anmälan skulle bemötas med stöd eller tillsyn.

Från år 2001 kommer alla anmälningsärenden där det formuleras klagomål till tillsynsavdelningen. De ärenden för vilka stödåtgärder bedöms som mest adekvata lämnas över till avdelningen för analys och stöd enligt beslut av Skolverkets ledning (dnr 2001:01722). Skolverket uppger i delårsrapporten för år 2001 (dnr 01-2001:02790) att antalet anmälningsärenden minskat jämfört med föregående år som en konsekvens av verkets satsning på akuta förbättringsåtgärder (se ovan). Från den 1 februari 2002 har detta förfarande formaliserats i riktlinjer för handläggning av enskilda tillsynsärenden (dnr:50-01:3458).

Förhållandet mellan tillsyn och främjande inom Skolverket har diskuterats i flera sammanhang. Bland annat har Riksdagens revisorer tidigare ifrågasatt om Skolverkets främjande aktiviteter är förenliga med tillsynsansvaret (förs. 1998/99:RR8). Revisorerna befarade att ett alltmer långtgående ansvar för stöd till skolornas utvecklingsarbete kan komma i konflikt med verkets uppgift att utöva tillsyn över och kritisera samma skolor. RRV drog i sin rapport Skolverkets tillsyn (2001:24) slutsatsen att tillsyn inte bör blandas ihop med främjande. Tillsynen syftar till att upprätthålla gränsen för vad som är tillåtet.

Intervjuade tjänstemän i Skolverket framhåller att gränsdragningen mellan kontrollerande funktion och främjande verksamhet blir svårare och mer komplicerad i och med Skolverkets aktiva roll i utvecklingsdialogerna (se kap. 3).

Revisorernas iakttagelser: Skolverket har ersatt tillsyn med åtgärder för att främja arbetet i skolorna. Det har lett till oklara gränser mellan tillsyn och främjande.

#### *Effekter av tillsyn*

En utvärdering av verkets handlingsplan för kommunal styrning (dnr 96:2306) som gjorts på uppdrag av Skolverket (Schäfer 1999) har visat att Skolverkets agerande – med undantag för tillsynen – inte har betytt särskilt mycket för den kommunala styrningen av skolväsendet. Företrädare för Skolverket påpekar dock att verket anser att det är svårare att bedöma effekter av annan verksamhet än tillsyn.

Kommunernas erfarenheter av Skolverkets tillsynsverksamhet är genomgående positiva. Även i de fall som lett till något som karakteriseras som ”ställningskrig” har slutresultatet blivit ”en fruktbar utgångspunkt för förändring” (Schäfer 1999 s. 12).

Kommunerna anser att tillsynen är den av Skolverkets verksamheter som betytt mest för förändringsarbetet i kommunerna, men att påverkan ändå inte varit särskilt omfattande eftersom effekterna begränsas till korrigerande av de uppenbara brister som Skolverket påpekat.

Exempel på konkreta åtgärder som vidtagits i kommuner till följd av tillsynen är inrättande av en särskild enhet för egenkontroll och beslut om fördjupad analys av den egna verksamheten med extern medverkan. I de kommuner där Skolverket inte gjort tillsyn upplevdes verket vid tiden för utvärderingen som en anonym myndighet.

#### *Effektiv resursanvändning?*

Regeringen har flera gånger begärt att Skolverket ska öka omfattningen av sin tillsyn. Dessa uppmaningar har till en del hörtsammats av Skolverket. Tillsynen har de senaste åren haft större omfattning än vad som var fallet under de första åren av verkets existens (1991–1993). Regeringen har även återkommande uppmanat Skolverket att bedriva en skarpare tillsyn och att vidga tolkningen av sitt tillsynsmandat. Dessa uppmaningar har knappast hörtsammats, vilket uppmärksammats av RRV som konstaterat att inriktningen av Skolverkets tillsyn knappast har förändrats sedan Skolverkets tidiga år.

Företrädare för Utbildningsdepartementet framför att tillsynen i högre grad borde styras av uppgifter om missförhållanden från Skolverkets olika verksamhetsgrenar. Då skulle tillsynsverksamheten kunna bli effektivare. I regleringsbrevet för år 2000 respektive år 2001 anges också att Skolverket ska bedriva tillsyn utifrån uppgifter som kommer fram i verkets dagliga arbete. Via uppföljning och utvärdering kommer uppgifter fram som borde kunna användas i tillsynen. Regeringen har också formulerat särskilda uppdrag i syfte att förmå Skolverket att göra mer tillsyn. Något förtydligande om vad tillsynen mera exakt ska innehålla har dock inte gjorts.

### *Sanktionsmöjligheter*

Regeringen förfogar över sanktionsmöjligheter riktade mot kommunala skolor enligt skollagen (se kap. 2). Några sanktioner mot kommunala skolor har dock aldrig vidtagits.

För de skolor som inte har offentliga huvudmän finns andra sanktionsmöjligheter. Som framgått har Skolverket möjlighet att dra in godkännandet och rätten till statligt bidrag för friskolor som missköter sig.

Skolverket kan även enligt förordningen (1198:1203) om viss uppgiftsskyldighet förelägga vite om huvudmän inte lämnar information till Skolverket. Hittills har Skolverket dock inte använt sig av möjligheten att vidta sanktioner. Inte heller har verket vänt sig till regeringen med anledning av brott mot skollagen.

Det finns möjligheter för enskilda att via det civilrättsliga systemet stämma huvudmannen för felaktig myndighetsutövning och via en skadeståndprocess få kompensation. Effekten för huvudmannen blir liknande som vid ett sanktionsförfarande. I stället för att betala vite får huvudmannen i sådana fall betala skadestånd. Något skadestånd har hittills inte utdömts för felaktig myndighetsutövning inom skolväsendet.

Det har i olika sammanhang föreslagits att Skolverket ska få möjlighet att vidta sanktioner mot huvudmännen för det offentliga skolväsendet. I exempelvis betänkandet Skolfrågor – om skola i en ny tid (SOU 1997:121) föreslås att Skolverket bemyndigas att direkt ingripa mot en kommun som grovt åsidosätter sina skyldigheter. För närvarande är det regeringen som har denna möjlighet (15 kap. 15 §, 1985:1100). Skolverket har också förordat att verket ska ges sanktionsmöjligheter (Skolverket 1998-08-31).

För delar av den verksamhet som bedrivs inom skolväsendet och för vissa aspekter av verksamheten är tillsynen av en annan karaktär. Exempelvis tillses skolhälsovården av Socialstyrelsen. Socialstyrelsen ställer samma krav på skolhälsovård som på annan hälso- och sjukvård (SOSFS 1996:24). Detta innebär att kvaliteten granskas och vite kan föreläggas (se exempelvis SOU 2002:14). På motsvarande sätt förhåller det sig med arbetsmiljön i skolan. Från och med 1991 gäller arbetsmiljölagen (1977:1160) i huvudsak på samma sätt för elever som för vuxna. Följden av detta är att kvaliteten på arbetsmiljön i skolan granskas och att kommuner riskerar att föreläggas vite om de inte följer lagen. Det har också inträffat.

Regeringen har aviserat en översyn av arbetsmiljölagen i syfte att förtydliga elevernas inflytande över arbetsmiljön i skolan (prop. 2001/02:14). Även frågan om olika myndigheters tillsyn kan komma att beröras.

## 5 Uppföljning, utvärdering och återkoppling

2002/03:RR3  
Bilaga 1

Resultatredovisningen betraktas som ett centralt dokument i dagens decentraliserade skolsystem. Riksdag och regering har ett övergripande nationellt ansvar för skolans resultat. Av det följer att verksamheten i skolan måste kunna följas upp och utvärderas. Kommunerna är skyldiga att lämna uppgifter om skolan och delta i utvärderingar av den. Skolverkets uppgift är sammanställa uppgifterna och svara för att tillståndet rapporteras till regeringen. Vikten av uppföljning och utvärdering i det decentraliserade systemet har betonats ett flertal gånger av utbildningsutskottet. Likvärdigheten i ett mål- och resultatorienterat skolsystem ska garanteras av uppföljning, utvärdering och statlig tillsyn (bet. 1990/91:UbU4).

### 5.1 Uppföljning och nationella prov

Skolverket har som tidigare nämnts ansvaret för den nationella uppföljningen. I praktiken upphandlar Skolverket tjänster från Statistiska centralbyrån för att göra statistikinsamling. Statistikinsamlingen görs på flera sätt. Uppgifter hämtas direkt från kommunernas eller skolornas administrativa system, men även enkäter används. I Skolverkets författningssamling finns föreskrifter om vilka uppgifter om skolväsendet som samlas in. Det gäller t.ex. antalet elever uppdelat på kön, betyg för elever som avslutat skolgången i årskurs nio och lokalyta. Uppgifter om kommunernas kostnader och intäkter samordnas med SCB:s insamling av kostnader och intäkter för all kommunal verksamhet. Uppgiftsinsamlingen från fristående skolor motsvarar i stort sett den som avser kommuner.

Skolverket har rätt att förelägga skolhuvudmännen vite om dessa inte rapporterar in de uppgifter som Skolverket begär att få. Skolverket har dock inte använt sig av denna möjlighet. I stället har Statistiska centralbyrån skickat ut påminnelser till huvudmännen. Den sammanlagda merkostnaden för insamlingen till följd av påminnelserna har av SCB uppskattats till 2,3 miljoner kronor. Det motsvarar en fördyring av uppgiftsinsamlingen med nästan 20 %. Om alla kommuner skulle rapportera i tid skulle vinsten i kalendertid enligt SCB:s bedömning bli i genomsnitt ca 1,5 månader, förmodligen mer för vissa undersökningar. För vissa undersökningar skulle det också tillkomma vinster i tabellframställningen eftersom SCB skulle slippa korrigera för bortfall. I denna granskning har företrädare för kommuner framfört att de själva gör vissa statistikbearbetningar på grund av att Skolverkets statistikpublikationer dröjer för länge. Enligt Skolverket förekommer det att vissa huvudmän inte skickar in uppgifter alls eller så sent att uppgifterna inte kan hanteras tillsammans med övriga uppgifter för samma år.

Revisorernas iakttagelser: Huvudmännen för skolan rapporterar inte in uppgifter som Skolverket begär i tid. Det medför ökade kostnader för statistikinsamling. Förseningar av statistikpublikationer leder till dubbelarbete.

Utöver den statistik som samlas in via den nationella uppföljningen samlar Skolverket in resultatet från det nationella provsystemet. Hittills har detta gjorts genom urvalsinsamlingar från ämnesproven för skolår 9. Skolverket gör således ingen insamling av provresultat från ämnesproven i årskurs 5. De sistnämnda, som är frivilliga, är utformade för att vara ett stöd för läraren vid bedömningen av om eleverna har nått målen i slutet av skolår 5. Proven har mer karaktären av diagnos än av uppföljning. Användningen av nationella prov regleras i grundskoleförordningen. Där står att ämnesprov i svenska, engelska och matematik ska användas i slutet av årskurs 9 för att bedöma elevernas kunskapsutveckling och som stöd för betygssättning. Någon närmare beskrivning av vad det senare innebär ges dock inte. En möjlig tolkning är att proven ska bidra till att för läraren klargöra vilka kunskaper olika betyg motsvarar. Däremot är ämnesproven för årskurs 9 inte tänkta som examensprov för den enskilda eleven.

Bortfallet har varit ca 12 % vid de urvalsinsamlingar som har gjorts. Skolverket skickar påminnelser, men om inte påminnelserna hörsammas godtar verket bortfallet. Skolverket har i sin författningssamling föreskrivit uppgiftsskyldighet för provresultaten på de nationella proven och har därmed möjlighet att föreskriva vite om provresultaten inte rapporteras in. Systematiken i bortfallet – dvs. om det är samma skola eller lärare som inte skickar in provresultat – har hittills Skolverket i princip inte kunnat ha en uppfattning om, eftersom insamlingarna görs från ett nytt urval av skolor varje år. Sannolikheten för att samma skola ska hamna i det aktuella urvalet flera gånger är liten. Skolverket har inte gått vidare och analyserat det bortfall som varit ur alla aspekter. Om det finns elever som inte gjort provet, exempelvis p.g.a. sjukdom, ska dock uppgifter om detta skickas in till Skolverket vid resultatrapporteringen. Den uppföljning av bortfallet som gjorts visar emellertid att bortfallet snedvrider resultatet. Gruppen av elever som inte gör nationella prov har i genomsnitt lägre betyg än den grupp som gör nationella prov. Uppföljningen visar också att det förekommer att hela undervisningsgrupper inte gör proven. Det kunde inte påvisas någon skillnad i bortfall mellan kommunala och fristående skolor (Skolverket 1999a).

Kritik har riktats mot att de nationella proven inte i tillräcklig utsträckning har använts för att hävda likvärdigheten (Francia 1999). I grundskoleförordningen beskrivs de nationella proven snarast som ett sätt att följa upp elevernas individuella utveckling än som ett mått på likvärdigheten i resultaten. De fallstudier som gjordes visade på stora variationer i kunskapskraven mellan kommuner. Lägre krav eller mirakulösa åtgärder under skolårets sista vecka som ledde till att fler elever blev godkända observerades också i denna studie. Samtidigt konstaterades att det saknas en fungerande central kontroll för att granska att kunskapskraven inte skiljer sig för mycket mellan skolor och kommuner (Francia 1999).

Revisorernas iakttagelser: Skolverket godtar ett visst bortfall trots möjligheten att kräva in resultaten. Det leder till att bilden av resultaten blir felaktig.

Någon årlig uppföljning av mål att sträva mot görs inte. Skolverket har redovisat ett regeringsuppdrag som innebär att verket skulle ta fram nationella kvalitetsindikatorer. Resultatet av Skolverkets arbete, som genomfördes i nära samarbete med kommunerna, blev en uppsättning av indikatorer som kallas för BRUK (Bedömning, reflektion, utveckling och kvalitet). BRUK är ett indikatorsystem som innehåller mått på måloppfyllelse. BRUK är primärt avsett för den lokala nivån. Hittills har uppföljningen av mål att sträva mot framför allt bedrivits inom ramen för de nationella utvärderingarna. Den senaste ägde rum år 1998 (Skolverket 1999b). Skolverket deltar dock också i internationella jämförelser där mätningar görs av variabler som i flera avseenden överensstämmer med mål att sträva mot. En sådan undersökning är den s.k. Civic-undersökningen som görs av IEA (Civic Education Study, The International Association for the Evaluation of Educational Achievement).

#### *Förändring av uppföljningen*

Den dominerande delen av resultatuppföljningen gäller frågan om i vilken utsträckning eleverna klarar uppnåendemålen. Utvecklingen de senaste åren visar på sjunkande måloppfyllelse. Resultaten publiceras på Internet i databasen SIRIS (Skolverkets Internetbaserade resultat- och kvalitetsinformationssystem). Elevernas resultat mäts oberoende av förkunskaper. Det gör att skolans prestation inte kommer till uttryck.

Skolverket har utformat en beräkningsmodell som kan användas för att beräkna en skolas genomsnittliga förväntade meritvärde utifrån elevernas bakgrund. Denna modell kallas SALSA (Skolverkets arbetsverktyg för lokala sambandsanalyser). I en statistisk modell jämförs de betyg kommuner och skolor ger sina elever med hänsyn tagen till bakgrundsfaktorerna föräldrars utbildningsnivå, andel elever med utländsk bakgrund och kön. Via SALSA kan man räkna fram en skolas förväntade meritvärde. Metoden kan kritiserats utifrån att den kan riskera att bli en delvis självuppfyllande profetia och eventuellt bidra till sänkt ambitionsnivå i vissa skolor. Det finns inte heller några entydiga samband mellan invandrarbakgrund och studieresultat, vilket exempelvis lyfts fram i utredningen om välfärdsbokslut (SOU 2001:57). Skolverkets användning av SALSA har föranlett en skriftväxling mellan Svenska Kommunförbundet och verket. Kommunförbundet ifrågasatte lämpligheten av att publicera resultat beräknade via SALSA på grund av de stora riskerna för feltolkningar. Skolverket framhöll att verket informerat om modellen men höll med om risken för feltolkningar. Skolverket ansåg dock att ökad insyn underlättar diskussionen om skolan. Risken för feltolkningar var inte skäl nog för att inte offentliggöra resultaten, menade Skolverket.

Revisorernas iakttagelser: Skolverket saknar uppgifter för att bedöma skolornas prestationer.

I en rapport publicerad av ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) görs ett försök att uppskatta vad enskilda skolor tillför kunskapsutvecklingen (Ds 2001:24). Metoden går ut på att man mäter förbättringen hos elever under gymnasietiden. Genom en jämförelse mellan slutbetyget i årskurs 9 och slutbetyget i gymnasiet för samma ämnen erhålls ett mått på förbättring. De uppgifter som används i undersökningen har vissa brister. Bland annat var betygsskalan relativ för grundskoleeleverna vid tillfället för undersökningen. Resultatet blir ett helt annat än om bara slutresultatet, dvs. hur stor andel av eleverna som når målen, används som måttstock.

Exempel på resultat i undersökningen är att skolor som är bra på att öka elevernas kunskaper framför allt är bättre på att se till att eleverna med de sämsta förkunskaperna når minst betyget godkänt. För elever med bra förkunskaper spelar det mindre roll om skolan är bra eller dålig på att bidra till kunskapsutvecklingen. Analysen pekar också på att medelbetyg är ett diskutabelt mått på olika skolors insatser. Anledningen till det är att man i undersökningen hittade enbart ett svagt samband mellan en skolas medelbetyg och andelen elever som minst når godkänt.

Om en liknande metod skulle användas i grundskolan krävs att eleverna på nationell nivå gör ett diagnostiskt prov i en tidig årskurs. Det är ett system som tillämpas i flera kommuner som vill erhålla ett utgångsvärde att ställa mot slutvärdet vid avslutad utbildning. Med detta tillvägagångssätt undviker man en stark fokusering på elevernas prestation; i stället mäter man skolans prestation. Det handlar om att mäta vilken förbättring av elevens resultat som skolan åstadkommer. Skolverket anser att man också behöver ta hänsyn till elevernas socioekonomiska förhållanden för att en sådan undersökning ska kunna genomföras i grundskolan.

#### *Uppföljning av kommunernas verksamhet*

Regeringen har uppmärksammat behovet av att följa upp resultatet av kommunernas verksamhet. Bakgrunden är bl.a. statsbidragsreformerna 1993 och 1996 som innebar ändrade förutsättningar för uppföljningen av kommunal verksamhet.

Ett första steg var en departementsutredning (Ds 2000:48) som resulterade i ett förslag till kommunal databas för att underlätta uppföljningen. Nästa steg var en utredning som hade till uppgift att fortsätta arbetet med ett förslag till utformning av en kommunal databas (dir. 2000:69). De uppgifter som utredningen föreslog skulle följas upp och som är kopplade till resultatet i skolan är framför allt medelbetyg (SOU 2001:75). Förslaget innebär inte att några nya uppgifter om skolan ska samlas in. Utredningens förslag innebar att databasen skulle tas i drift under år 2002.

## 5.2 Utvärdering

Den senaste nationella utvärderingen gjordes som nämnts ovan 1998 (Skolverket 1999). Utvärderingen gällde frågan om hur elevernas kunskaper och

- att se sammanhang och kunna orientera sig i omvärlden
- att göra medvetna etiska överväganden
- att förstå och tillämpa demokrati
- skapande förmåga
- kommunikativ förmåga.

Totalt medverkade ca 4 400 elever från 136 skolor (varav 94 grundskolor).

Undersökningen visade på att förmågan att se sammanhang ökar med stigande ålder men att eleverna har svårt att se orsakssamband och att tänka kritiskt. En majoritet av eleverna tyckte att undersökningens innehåll var viktigt men ansåg sig inte ha fått så mycket undervisning om det.

Elevernas förslag till lösningar på moraliska problem visade att de hade en stark tendens att lägga ansvaret på polis och rättsväsende. Däremot handlade det mindre om individens ansvar för att upprätthålla moraliska principer.

Både lärare och elever uppger att de upplever vanmakt och brist på inflytande. Undersökningen visade också att både elever och lärare ger uttryck för demokratiska värderingar.

Resultaten visade att eleverna förbättrar sin bildspråkliga förmåga under grundskoletiden. Denna förmåga definierades som hantverksskicklighet och förmågan att behärska färg och form. Inga samband hittades mellan elevers sociala bakgrund och deras bildspråkliga uttrycksförmåga.

Undersökningen visade att elever vill och vågar skriva på främmande språk trots vissa kunskapsbrister. Måluppfyllelsen var i allmänhet god, men det fanns stor variation i den skriftliga förmågan. Eleverna menade att det inte är den kommunikativa förmågan som mäts och bedöms i skolan, utan snarare deras kunskaper i grammatik och stavning.

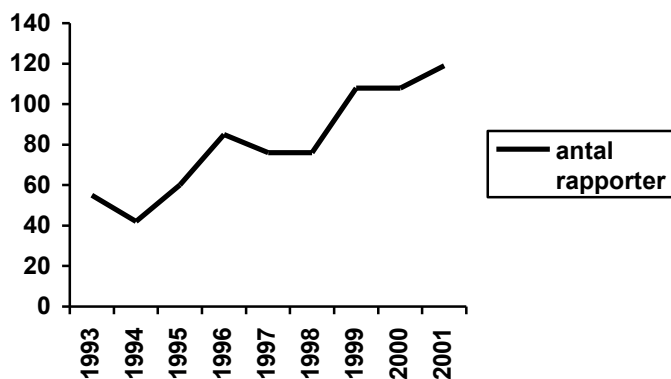
Syftet med utvärderingen är enligt Skolverket att ge en bild av vilka resultat som uppnås i skolan och under vilka villkor det sker samt att utveckla metoder för att utvärdera skolan på både nationell och lokal nivå.

Utöver de nationella utvärderingarna gör Skolverket emellertid utvärderingar löpande. Exempelvis har Skolverket avrapporterat ett regeringsuppdrag som belyser orsaker till att elever inte når målen i läroplanen. Skolverket kom fram till att viktiga faktorer var relationer mellan elever och lärare, förväntningar från personalen på elevernas prestationer samt graden av anpassning av arbetssättet. Några förhållanden som indikerade behov av mera genomgripande förändringar hittades inte.

### 5.3 Svårt för Skolverket att nå lärarna?

Skolverkets rapportproduktivitet har varit ungefär konstant sedan 1993. Antalet årsarbetskrafter har fördubblats, liksom antalet rapporter.





Källa: Skolverkets webbplats, 28 februari 2002.

Revisorerna uppmärksammade i sin förra granskning av skolan att Skolverkets rapporter inte nådde sina målgrupper i någon större utsträckning (förs. 1998/99:RR8). Skolverkets undersökning våren 1996 hade visat att det referensmaterial som var avsett för lärarna endast hade setts av mellan 10 och 21 % av dessa. Skolverkets slutsats var att alla lärare ville ha materialet men få hade sett det. Sedan 1996 har Skolverket inte gjort någon ytterligare uppföljning av hur väl referensmaterialet når ut till målgruppen.

Om Skolverkets rapporter i allmänhet når sina målgrupper har de senaste åren undersökts endast vid ett fåtal tillfällen.

Under slutet av 1999 gjordes en utvärdering av skriften *Reform i rörelse*. Undersökningen visade att var tredje mottagare av skriften kan betraktas som aktiva läsare. Samtidigt som läsarna är positiva konstaterade mer än hälften att det inte skulle spela någon roll för dem om skriften lades ned (Skolverkets årsredovisning).

Den senaste undersökningen gjordes på uppdrag av Skolverket i slutet av 2000 (Bannerhed 2001). Det var en mindre enkätundersökning som riktade sig till skolledare, lärare, fritidspedagoger, förskollärare m.fl. En avsikt med undersökningen var att jämföra hur olika yrkeskategorier uppfattade Skolverkets information. Det visade sig dock att tre fjärdedelar av de svarande var skolledare, varför inga sådana jämförelser lät sig göras. I undersökningen studerades bl.a. hur tre rapporter hade nått ut. Dessa rapporter var *Reformeringen av gymnasieskolan*, *Fritidshemmet i forskning och förändring* och *Finns fritids*. Svartsbortfallet var mellan 29 % och 42 % för de olika rapporterna. Av dem som svarat på frågor om *Finns fritids* hade 34 % läst den från pärm till pärm och 38 % läst delar av den. De som hade läst rapporten var övervägande positiva till innehållet. Av undersökningsresultatet går inte att utläsa i vilken utsträckning rapporterna nått lärarna. Inte ens enkäten verkar dock ha nått lärarna i någon större utsträckning. Slutsatsen av undersökningen var att Skolverket bör fortsätta att satsa på information riktad till personal inom skolan.

Under de senaste åren har Skolverket utvecklat sin webbplats. Där finns ett stort antal av verkets rapporter tillgängliga. På webbplatsen finns också gällande författningar och länkar till angränsande verksamhet. Redan 1999 var webbplatsen en del i Skolverkets informationsstrategi; exempelvis hämtades ca 8 000 exemplar av rapporten *Läget i skolan* som datafil. Drygt 2 000 exemplar såldes som bok (Skolverkets årsredovisning).

Det har funnits kritik mot att Skolverkets rapporter har en alltför akademisk prägel. I en rapport som Skolverket publicerat konstateras att texterna ”emellanåt är så sprängfyllda med fackuttryck och akademisk jargong att de verkar distansera även för relativt insatta läsare” (Skolverket 2001d, s. 15).

Revisorernas iakttagelser: Antalet rapporter från Skolverket har fördubblats. Undersökningar visar att det är tveksamt om rapporterna har nått sina målgrupper.

### 6.1 Kommunal utvärdering brister

Skolverket fick i mitten av 1990-talet via sin uppföljning, utvärdering och tillsyn information om att mål- och resultatstyrningen inte fungerade som avsett. Särskilt noterade Skolverket brister i kommunernas arbete med uppföljning och utvärdering (Skolverket 1996c).

Ett resultat av Skolverkets iakttagelser blev att verket våren 1997 formulerade en handlingsplan. I handlingsplanen ingick både åtgärder för att stödja kommunerna och för att göra dem uppmärksamma på deras ansvar att styra och kontrollera skolan. Arbetet kom att inriktas på de 100 minsta kommunerna. Skolverkets insatser startade i november 1997. Insatserna bestod till stor del av möten med kommunföreträdare.

Ett annat resultat av Skolverkets iakttagelser var innehållet i regeringens utvecklingsplan som överlämnades till riksdagen och bordlades i juni 1997 (skr. 1996/97:112, bet. 1996/97:UbU13, rskr. 1996/97:260). Där underströk regeringen vikten av arbetet med kvalitet och likvärdighet. Regeringen framförde att ett målstyrt system kräver god kontroll av resultaten. I utvecklingsplanen aviseras ett krav på skriftlig kvalitetsredovisning från skolor och kommuner. I planen hänvisas också till Skolverkets rätt att kräva in uppgifter från huvudmännen. Regeringen pekade på kvalitetsredovisningarnas betydelse för det lokala arbetet. Redovisningarna skulle också fylla ett informationsbehov på den centrala nivån. Skolverket fick i sin instruktion uppgifterna att utveckla, kontrollera och stödja kvalitetssäkringsarbetet inom skolväsendet.

#### *Förordningen om kvalitetsredovisning*

Regeringen utfärdade i september 1997 en förordning om kvalitetsredovisning inom skolväsendet (1997:702) som trädde i kraft den 1 november. Förordningen innehöll inga övergångsbestämmelser. Av förordningen framgår att en årlig kvalitetsredovisning ska innehålla ”en bedömning av dels i vilken mån målen för utbildningen uppnåtts, dels vilka åtgärder som behövs” (1997:702).

De krav som regeringen ställde på kommunerna genom förordningen fanns dock i praktiken redan i skollagen. Av skollagen framgår tydligt att kommunernas skolplaner ska utvärderas samt att den som är huvudman för en del av det offentliga skolväsendet ansvarar för att verksamheten genomförs i enlighet med lagens bestämmelser.

Förordningen var emellertid mera precis än skollagen, även om den var kortfattad. Regeringen uppmanade i utvecklingsplanen (skr. 1996/97:112) Skolverket att utforma allmänna råd till förordningen. Först två år efter förordningen kom de allmänna råden (1999:1).

Skolverket planerade under 2001 att revidera de allmänna råden under mars 2002. Förordningen om kvalitetsredovisning ändrades den 1 november 2001. Av förordningen framgår nu att de mål som ska följas upp är de nat-

ionella och inte de lokala målen i skolplanerna. Kvalitetsredovisningarna ska upprättas före den 1 maj året därpå. Kommunernas kvalitetsredovisningar ska bygga på de enskilda skolornas redovisning; dock ställs inga krav på att kvalitetsredovisningarna ska lämnas till Skolverket eller regeringen. Förordningen har därmed väsentligen inneburit att kravet på kommunala utvärderingar har formaliserats.

**Figur 10. Statliga dokument om kvalitetsredovisning**

1997-06-03	Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning
1997-11-01	Förordning om kvalitetsredovisning
1999-01-25	Allmänna råd om kvalitetsredovisning
2001-11-01	Ändring i förordning om kvalitetsredovisning

## 6.2 Kommunernas efterlevnad av förordningen

Kommunerna har endast i liten utsträckning levt upp till kraven i förordningen. År 1999 hade enbart 16 kommuner gjort en kvalitetsredovisning (dnr 2000:1875). En betydande ökning ägde dock rum till nästa år, och i april 2000 hade 152 av 289 kommuner upprättat kvalitetsredovisningar. Skolverket bedömde att 76 kommuner uppfyllde kraven i förordningen. Antalet kommuner med kvalitetsredovisning ökade under 2001 till 207 kommuner.

Inom ramen för denna granskning har företrädare för 14 kommuner intervjuats. Det begränsade urvalet gör att beskrivningen inte kan göra anspråk på att ge en representativ bild av kommunernas situation utan i stället får ses som en probleminventering. I undersökningen ingår sju kommuner som gjort kvalitetsredovisningar och sju kommuner som inte gjort någon sådan redovisning.

### *Kommunernas arbete med kvalitetsredovisning*

I de kommuner där det görs kvalitetsredovisningar har man utgått från skolornas redovisningar. I skolorna har ansvaret vilat på arbetslagen. Rektorn har sammanställt arbetslagens redovisningar som sedan fått bilda underlag för kommunens gemensamma redovisning. I flera av dessa kommuner har man lagt in redovisningen på sin hemsida.

Samtliga undersökta kommuner där det har upprättats kvalitetsredovisningar har årsplaner för kvalitetsarbetet. Där redovisas vad som ska göras, av vem och när det ska göras. Man använder kvalitetsredovisningarna som grund för politikernas samtal med skolor och för förvaltningschefens ut-

vecklingssamtal med rektorerna. I alla dessa kommuner finns tydliga mallar för hur arbetet ska redovisas.

Förvaltningschefen har haft en nyckelroll som pådrivare och initiativtagare i arbetet. I samtliga dessa kommuner ser man kvalitetsredovisningarna som en viktig del av styrsystemet och som ett användbart instrument för utvecklingen av skolan.

I två av de kommuner som inte har redovisat enligt gällande förordning har man valt egna modeller för att redovisa kvalitet. Stor personalomsättning och kärv ekonomi är andra orsaker som företrädarna för kommunerna anger som förklaring till att arbetet med kvalitetsredovisningar gått trögt.

Det har även förekommit att skolplanen inte har någon direkt koppling till undervisningen. Skolplanerna har då förvarats i en pärm på respektive förvaltningskontor. De används inte i praktiken. Det förekommer att varken förvaltningschef eller skolpolitiker lägger någon större vikt vid kraven i förordningen om kvalitetsredovisning. Man gör egna attitydundersökningar i stället för att följa upp målen.

Revisorernas iakttagelser: Kommunerna har i ganska stor utsträckning brutit mot skollagen och förordningen om kvalitetsredovisning.

#### *Kvalitet = attityder?*

Statskontoret har rapporterat om hur kvalitetsjämförelser görs inom bl.a. utbildningssektorn (Statskontoret 2001). Statskontoret konstaterar att initiativet till att göra en kvalitetsjämförelse förvänsas ofta kommer från kommunledningarna. När kvalitetsjämförelserna ska genomföras är dock lärare och skolledare delaktiga. Trots att initiativet kommer uppifrån har syftet med jämförelsen inte varit att styra och kontrollera skolan. Resultatet blir ofta att skolorna själva får bestämma hur de ska förändra sitt arbete.

De undersökningar om kvalitet som har genomförts har nästan uteslutande varit enkätundersökningar för att mäta attityder till skolan. Denna typ av undersökningar påverkas av mycket annat än just de förhållanden som ska analyseras. Statskontoret konstaterar att de borde ses som ett slags varnings signaler för missförhållanden i stället för som kvalitetsjämförelser. Statskontoret konstaterar också att attitydundersökningar ofta används som ett mått på kvalitet trots svårigheter att identifiera orsakssamband. Ett bra resultat i en attitydundersökning behöver inte betyda att en skola håller hög kvalitet.

#### *Kommunrevisionens synpunkter*

I en kommunal revisionsrapport konstateras att utformningen av kvalitetsredovisningar kan skilja sig mycket åt (Komrev, 2001). I rapporten påpekades att redovisningarna borde hanteras i respektive nämnder samt att det vore lämpligt att samordna kvalitetsredovisningarna med årsredovisningen. Genom ett sådant förfarande skulle redovisningarna komma att läggas fram för kommunfullmäktige. Andra slutsatser som förs fram i rapporten är att det är

svårt att bedöma kopplingen mellan mål och budget. Det är även enligt rapporten svårt att jämföra olika delar av organisationen och över tiden på grund av skillnader i de mått som används.

I en rapport från Stockholms stads revisorer (dnr 420/88-01) anges att mer än hälften av rektorerna anser att det inte finns någon gemensam syn på vad som är en bra skola. Det leder till att det inte heller finns några allmänt accepterade kriterier för att bedöma om utbildningen blir bättre eller sämre. Revisorerna konstaterade dock också att det har varit svårt för skolorna att integrera det statliga kravet på kvalitetsredovisningen med stadens kvalitets-system. Alla skolor har inte heller kommit i gång med kvalitetsredovisningar.

Revisorernas iakttagelser: Kvalitetsredovisningen kan samordnas med den kommunala årsredovisningen. Det saknas också en allmänt accepterad tolkning av vad kvalitet inom utbildning innebär.

### 6.3 Skolverkets agerande och iakttagelser

I regleringsbrevet för 1998 begärde regeringen att Skolverket skulle avrapportera sitt arbete med kvalitetsredovisningen. Skolverket rapporterade i årsredovisningen att måluppfyllelsen var låg när det gällde Skolverkets arbete med kvalitetsredovisningar. Som tidigare nämnts hade enbart 16 kommuner gjort en kvalitetsredovisning 1999 (dnr 2000:1875).

Under 1998 bedrevs enligt Skolverket ett allmänt förankringsarbete framför allt inriktat på kommunerna. Skolverket höll då på att ta fram allmänna råd för kvalitetsredovisningar. Syftet med de allmänna råden var att förtydliga kraven som vilar på huvudmännen och bidra till en enhetlig struktur för redovisningarna. De allmänna råden fastställdes i januari 1999.

#### *Insatser för ökad efterlevnad av förordningen*

Skolverket bedrev under åren 1997–98 ett projekt med benämningen Stöd till kommunernas utvärderingsverksamhet. Arbetsmetoden var främst seminarier med deltagare från de 100 minsta kommunerna. En av Skolverkets slutsatser efter genomförd insats var att ”förståelsen för utvärderingarnas betydelse för styrsystemet ytterligare behövde vidgas” (dnr 2000:1875).

Under slutet av 1998 startades ett nytt projekt i syfte att kartlägga kommunernas arbete med kvalitetsredovisningar och analysera hur kommunerna tolkat förordningen. Projektets inriktning fick emellertid ändras eftersom endast få kommuner hade gjort några kvalitetsredovisningar. Inte någon av kommunerna i Skolverkets pilotstudie hade upprättat en kvalitetsredovisning. Skolverket konstaterade dock att verkets tillsyn hade haft positiva effekter för arbetet med uppföljning och utvärdering. I rapporten analyseras inte orsakerna till att kommunerna inte uppfyllt kraven i förordningen.

Flera projekt startades under år 1999 inom Skolverkets avdelning för analys och stöd. I skolverksrapporten Resultat från angränsande projekt konstateras att det förekommit att samma empiriska underlag har använts i flera av de aktuella projekten. Skolverket menade till att börja med att kvalitetsredo-

visningarna uteslutande skulle vara ett internt dokument för kommunerna. Över tiden har kravet på att de ska delges även Skolverket växt fram, framför allt i och med Skolverkets satsning på det Internetbaserade uppföljningssystemet SIRIS. Enligt Skolverkets ledning tvingar Skolverket i dag fram en intern användning av kvalitetsredovisningarna genom att verket använder dessa dokument. Kvalitetsredovisningarna används bl.a. som underlag vid utvecklingsdialogerna. Skolverkets bedömning är att om verket skulle kräva att alla kommuner upprättade kvalitetsredovisningar så skulle man riskera att få kvalitetsredovisningar utan koppling till verksamheten.

I Riksrevisionsverkets rapport Skolverkets tillsyn (RRV, 2001) redovisas förloppet kring införandet av förordningen om kvalitetsredovisningar. Riksrevisionsverket menar att det brustit i dialogen mellan departementet och Skolverket. Att det har tagit tid för Skolverket att utfärda allmänna råd är enligt Riksrevisionsverket en förklaring till att många kommuner inte har brytt sig om att utforma någon kvalitetsredovisning. Skolverket kritiserar också för att ha saknat strategi för bl.a. granskning av kommunernas arbete med förordningen.

Skolverket har inte utnyttjat möjligheten att förelägga kommunerna vite när de inte har rapporterat in uppgifter. Inom ramen för denna granskning har företrädare för kommunerna gett uttryck för att man inte förstår varför Skolverket inte använt sina befogenheter mot kommunerna.

Revisorernas iakttagelser: Skolverket har inte använt sina möjligheter att förmå kommunerna att följa lagar och förordningar.

#### *Kvalitetsredovisning — del av den nationella uppföljningen?*

Uppföljningsavdelningen vid Skolverket ställde sig hösten 1999 frågan om kvalitetsredovisningarna gick att använda för nationell uppföljning. För att redovisningarna skulle kunna användas inom ramen för uppföljningen skulle det krävas en mer enhetlig utformning av dessa, inklusive anvisningar för exempelvis beräkningar och mätpunkter. Inom uppföljningsavdelningen konstaterades också att eftersom tanken med kvalitetsredovisningarna främst är att de ska användas för utvecklingsarbete på den lokala nivån måste rimligen ett stort mått av variation tillåtas. Det finns enligt Skolverkets bedömning därmed en inbyggd konflikt i att använda redovisningarna för uppföljning på den nationella nivån.

#### *Skolverkets erfarenheter*

I en rapport från 2000 (dnr 2000:1875) redovisade Skolverket bl.a. att 15 kommuner har upprättat kvalitetsredovisningar utan att ha en giltig skolplan. Skolverket fann detta anmärkningsvärt eftersom det i den dåvarande förordningen förutsattes att kommunens prioriterade mål utgjorde grund för redovisningen. Analysen visade även att 30 % av skolornas redovisningar hade upprättats utan att det funnits någon lokal arbetsplan. I rapporten konstatera-

des därtill att många kommuner inte förstått hur redovisningarna skulle användas.

Skolverket tycker sig se indikationer på att det är de minsta kommunerna som har haft störst problem med förordningen. Ett genomgående problem är enligt Skolverket den bristande kommunikationen mellan ansvarsnivåer.

Kvalitetsredovisningarna har enligt Skolverket hittills sällan speglat variation eller olikheter mellan kommunens skolor. Skolverket bedömer att orsaken till att redovisningarna inte uppvisar någon större variation i måluppfyllelse mellan skolor har varit att man i kommunerna inte vill kännas vid skillnader mellan skolor. Det förekommer också enligt företrädare för Skolverket att väl genomförda utvärderingar som visar på tydliga brister i kommunens skolväsende läggs åt sidan utan åtgärd. Den bristande respekten för gällande bestämmelser är oroande, enligt Skolverket.

#### 6.4 Regeringens agerande

Förordningen om kvalitetsredovisning trädde i kraft den 1 november 1997, och den ställde krav på att kommunerna årligen ska upprätta en kvalitetsredovisning.

Utbildningsdepartementet införde förordningen hösten 1997, men från departementets sida uppger man trots detta att man var införstådd med att förordningen inte skulle komma att följas av alla som berördes av den under de första åren. Förordningen som den var formulerad ställde dock krav på att kvalitetsredovisningar skulle göras i alla kommuner inom två månader.

Det är tydligt och klart att uppgiftslämnarförordningen (1992:1083) enligt Utbildningsdepartementet är tillämplig på kvalitetsredovisningar. Skolverket kan därmed förelägga vite om verket inte får in kvalitetsredovisningar när verket begär detta. Skolverket använder inte de instrument som verket har till sitt förfogande.

Revisorernas iakttagelser: Kommunerna har bara i liten utsträckning följt förordningen om kvalitetsredovisning. Varken Utbildningsdepartementet eller Skolverket förefaller ha haft särskilt stora förväntningar på att förordningen ska efterlevas.



Revisorerna utgår i det följande från skollagens 2 §, som innebär att alla barn i Sverige har rätt till likvärdig utbildning. Oberoende av var de bor och i vilken skola de går har skolbarnen också rätt till en god studiemiljö.

Kommunerna har ansvaret för att god utbildning och studiemiljö erbjuds alla skolpliktiga barn. Skolverket är den statliga myndighet som ska se till att god utbildning och studiemiljö garanteras samtliga elever i den svenska skolan. Revisorerna utgår från att Skolverkets tillsyn ska bedrivas utifrån samma förutsättningar oavsett vem som är huvudman för skolorna.

### 7.1 Otydligt ansvar

När Skolverket bildades 1991 fick verket fyra huvuduppgifter: uppföljning, utvärdering, utveckling och tillsyn. Under senare år har utbetalning av statsbidrag tillkommit som en omfattande arbetsuppgift. Utvecklingsarbetet har ändrat karaktär och har till stor del kommit att handla om medelsfördelning i direkt samarbete med kommunerna. Trots upprepade uppmaningar från regeringen att öka tillsynens omfattning har Skolverket minskat sin tillsyn. En förklaring är att Skolverket i ökad omfattning bemöter anmälningar om missförhållanden med åtgärder av utvecklingskaraktär ("akuta förbättringsåtgärder").

Förändringarna av Skolverkets uppgifter under andra hälften av 1990-talet har bidragit till att gränserna mellan kommunernas och Skolverkets ansvar har luckrats upp. Genom att Skolverket direkt engagerat sig i arbetet i enskilda skolor har verket påtagit sig en del av ansvaret för brister i utbildning och studiemiljö som verket hade kunnat anmärka på. Härigenom har det blivit svårare för verket att bedriva den aktiva tillsyn som regeringen har efterlyst. Revisorerna har också tidigare framfört uppfattningen att Skolverket inte bör ha något ansvar för arbetet i enskilda skolor (förs. 1998/99:RR8).

Revisorerna föreslår: Regeringen bör ta initiativ till att begränsa Skolverkets uppgifter. Skolverket bör enligt revisorernas mening uteslutande ägna sig åt uppföljning, utvärdering och tillsyn.

Med decentraliserad verksamhet är statlig tillsyn viktig för att kontrollera att verksamheten bedrivs enligt de regler och med de målsättningar som statsmakterna har ställt upp. Det gäller speciellt när man som Skolverket har konstaterat att huvudmännens egen uppföljning och utvärdering inte har fungerat tillfredsställande. En förutsättning är att tillsynsmyndigheten inte har något ansvar för hur verksamheten bedrivs och att tillsynen grundar sig på alla lagar och regler som har beröring med förvaltningen. En annan förutsättning är att tillsynen inte får för liten omfattning.

Revisorerna har funnit att Skolverket redan med nuvarande resurser har goda förutsättningar för att bedriva omfattande tillsyn.

Om 150 av verkets årsarbetskrafter (dvs. ungefär en tredjedel av verkets 437 årsarbetskrafter) avsattes för tillsyn skulle Skolverkets personal ha utrymme för att varje år besöka varje skola (grundskolor, gymnasier och

särskolor) under en arbetsvecka. Det innebär att Skolverket kan skaffa sig bra underlag för slutsatser om utbildning och studiemiljö i varje skola. Frågan om likvärdighet kan bedömas utifrån initierade iakttagelser i klassrum, skola och kommuner. Det gäller särskilt om Skolverkets tillsynsinsatser samordnas med aktiviteter som andra statliga myndigheter med tillsynsansvar på skolans område bedriver. Då kan arbetet i den enskilda skolan belysas från olika utgångspunkter. Begreppet likvärdighet kan successivt preciseras. Verklighetsbeskrivningar kan ge beslutsfattarna ett relevant underlag för beslut om åtgärder. En direkt följd av en sådan förändring mot en mer utvecklad och omfattande tillsyn är att kvalitetsgranskningsnämnden kan läggas ned. Revisorerna har också tidigare ifrågasatt en organisationsform som innebär att Skolverkets kontrollerande uppgift blir oklar för huvudmannen (förs. 1998/99:RR8)

Den pedagogiska utvecklingen kan enligt revisorernas mening koncentreras till lärarhögskolor, universitet och högskolor. Inom ramen för den s.k. tredje uppgiften bör dessa tillsammans med fristående utbildningsinstitut kunna tillhandahålla vidareutbildning för lärare, rapporter om forskningsrön samt annan stimulans som stöd för utvecklingen i skolorna. Ingenting hindrar att Skolverket även fortsättningsvis uppmärksammar lärarhögskolor, universitet och högskolor på behovet av utveckling i skolorna i olika delar av landet.

Revisorerna föreslår: Skolverket bör revidera de allmänna råden rörande kommunernas egentillsyn.

Revisorerna menar att begreppet ”kommunernas egentillsyn” som Skolverket använder i sina allmänna råd, är vilseledande och bidrar till att verkets ansvar blir otydligt. Staten har inte delegerat något ansvar för tillsynen. Kommunernas ansvar för egenkontroll eller för intern kontroll inskränker inte Skolverkets ansvar för tillsyn av det offentliga skolväsendet. Revisorerna anser därför att de allmänna råden måste revideras.

Revisorerna föreslår: Skolverkets tillsyn av det offentliga skolväsendet bör regleras i lag.

Skolverkets tillsyn bör ges lagstöd på det sätt som Riksrevisionsverket föreslagit. Med lagreglerad tillsyn finns också förutsättningar för Skolverket att besluta om sanktioner i de fall kommunerna inte följer resultaten av tillsynen. En ordning med lagreglerad tillsyn, sanktionsmöjligheter och möjligheten att överklaga Skolverkets beslut innebär enligt revisorernas mening att ansvarsförhållandena mellan staten och kommunerna blir tydligare. Om tillsynen ges lagstöd kan Skolverkets instruktion användas för att precisera tillsynsuppdraget.

Revisorerna föreslår: Regeringen bör analysera hur kommunernas möjligheter att finansiera sin verksamhet påverkas av den ökande andelen specialdestinerade bidrag.

Samtidigt som det har förekommit att regeringen har beviljat särskilda medel direkt till enskilda skolor har regeringen omvandlat Skolverket till en myndighet med ansvar för betydande transfereringar. Det innebär risk för att kommunerna uppfattar Skolverket som en finansieringskälla mer än en tillsynsmyndighet. Risken finns också att Skolverket får ansvaret för kommunalekonomiska effekter av bestämda satsningar i kommunerna. För kommunerna betyder många specialdestinerade, ibland tidsbegränsade bidrag svårigheter att planera verksamheten. Mycket tid och kraft ägnas åt bidragsadministration. Det är inte självklart att centrala prioriteringar överensstämmer med enskilda kommuners behov. Behoven är inte heller utgångspunkten för fördelning av alla specialdestinerade bidrag. Revisorerna menar därför att regeringen bör ta initiativ till en analys av hur kommunernas möjligheter att bedriva sin verksamhet påverkas av den ökande andelen specialdestinerade bidrag.

Revisorerna föreslår: Regeringen bör ålägga Skolverket att inrätta intern revision.

Skolverket bör ha en internrevisionsfunktion. Av förarbetena till förordningen om internrevision (1995:686) framgår att regeringens avsikt var att samtliga myndigheter med omfattande intern delegering av ansvar och befogenheter och som administrerar stora medelsflöden ska ha intern revision som självständigt granskar den interna kontrollen i verksamheten. Med stora medelsflöden avsågs en omsättning som översteg 1 miljard kronor. Skolverkets omsättning var redan 1998 större än 1 miljard kronor.

Revisorerna föreslår: Förordningen om kvalitetsredovisning bör samordnas med kraven på redovisning i kommunallagen. Även i kommunallagen finns bestämmelser om att kommunerna ska redogöra för sin verksamhet.

Enligt förordningen om kvalitetsredovisning (1997:702) ska varje kommun årligen sammanställa en kvalitetsredovisning. Krav på att kommunerna ska utvärdera sin verksamhet finns i skollagen, varför förordningen endast innebär krav på att utvärderingarna ska dokumenteras. För att undvika dubbelarbete och för att göra redovisningen av kommuners verksamhet mer sammanhållen bör kvalitetsredovisningen samordnas med den kommunala årsredovisningen.

Revisorerna föreslår: Skolverket bör få i uppdrag att vidareutveckla och effektivisera sin uppföljning.

Revisorerna har iakttagit att åtskilliga elever inte genomgår nationella prov. Vid Skolverkets urvalsundersökning har bortfallet varit ca 12 %, trots att kommunerna varit ålagda att skicka in prov för samtliga elever oavsett om eleverna gjort provet eller exempelvis varit sjuka vid provtillfället. Någon genomgripande analys av bortfallet har dock inte gjorts av Skolverket, och det går därför inte att bedöma vad bortfallet innebär. Revisorerna menar

också att de nationella proven skulle kunna användas i större utsträckning för att hävda likvärdigheten inom skolväsendet.

Skolverket har inte heller utnyttjat möjligheten att vid vite kräva in uppgifterna. Skolverket har agerat på liknande sätt inom ramen för den årliga uppföljningen. Det har medfört ökade kostnader för verket samt betydande förseningar av statistiska publikationer.

Skolverket har därtill saknat uppgifter som har möjliggjort analyser av vad skolan har tillfört eleverna under deras skoltid. Därmed saknas underlag för att bedöma hur varierande resurstilldelning har inverkat på de resultat som visat sig i bl.a. de nationella proven. Revisorerna menar att det behövs bättre kunskaper om sambandet mellan resurser, pedagogik och resultat.

Revisorerna anser att en koncentration av Skolverkets uppgifter till uppföljning, utvärdering och tillsyn väsentligt skulle förbättra förutsättningarna att kontrollera att en likvärdig utbildning och studiemiljö erbjuds skolbarnen i hela landet.

Revisorerna föreslår: Var och en som är verksam inom skolväsendet bör vara skyldig att anmäla uttalade missförhållanden i skolorna till Skolverket. En bestämmelse om anmälningsplikt bör införas i lag.

Skolverket har vid upprepade tillfällen observerat att personal i skolan har dröjt med att anmäla missförhållanden. En bestämmelse om anmälningskyldighet skulle bidra till att tydliggöra ansvaret för utbildning och studiemiljö men även ge stöd åt dem som är verksamma i enskilda skolor. Motsvarande krav finns inom exempelvis hälso- och sjukvården samt äldreården.

## 7.2 Ekonomiska förutsättningar för likvärdighet

Likvärdig utbildning och studiemiljö innebär inte att det inte kan eller bör finnas några skillnader mellan skolor eller kommuner. Det innebär dock att skillnaderna mellan skolor eller kommuner i olika delar av landet inte får bli för stora. Revisorerna har tidigare dragit slutsatsen att regeringen inte tillräckligt tydligt har klargjort konsekvenserna av finansieringssystemet (förs. 1993/94:RR11).

Revisorerna föreslår: Regeringen bör analysera hur gällande finansiering påverkar utbildningsresultat och studiemiljö.

Skolan finansieras direkt av kommunerna samt via det kommunala utjämningsystemet, det generella statsbidraget och ett antal specialdestinerade statsbidrag. Det har visat sig att undervisningskostnaderna i olika kommuner varierar kraftigt. Som framgått satsar vissa kommuner mer än dubbelt så mycket på undervisningen som andra. Vad insatta resurser innebär för möjligheten att upprätta likvärdig utbildning och studiemiljö för alla barn är väsentligen okänt. Revisorerna föreslog redan i sin förra granskning av skolan att en utbildningsekonomisk analys skulle göras (förs. 1998/99: RR8). Det är fortfarande oklart om det över huvud taget finns förutsättningar för att åstadkomma likvärdighet mellan de svenska skolorna.

Ej riksdagstryck.

Arbetsmiljöverket (2000): *Korta arbetsskadefakta*. nr 7 år.

Bannerhed (2001): *Övervägande positiva omdömen. En utvärdering av Skolverkets nyhetsbrev och tre rapporter*.

Ds 1990:32: *Nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna*.

Ds 2000:48: *Snabbt och riktigt utvalt och viktigt – förslag till kommunal databas*.

Ds 2001:24: *Betyg på skolan. En ESO-rapport om gymnasieskolorna*.

Ds 2001: 48: *Samverkande styrning, om läroplanerna som styrinstrument*.

Ehn, Peter (2000): *Ett nödvändigt ont?*

Finansdepartementet (2001): Regeringsbeslut Fi2001/2366.

Francia, Guadalupe (1999): *Policy som text och praktik*. Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet.

Justitieombudsmannen (2001): dnr 3372-1999.

Komrev (2001): *Kvalitetsfrågor inom grundskolan*.

Nacka kommun (2001): *Kvalitetsredovisning 2001-03-15*.

OECD (2000): *Education at a glance*.

OECD (2001): *Education at a glance*.

Riksrevisionsverket (dnr 30-2000-0986).

Riksrevisionsverket (2001): *Skolverkets tillsyn*.

Schäfer (1999): *Utvärdering av handlingsplan för kommunal styrning och egenkontroll*.

Skolverket (1991-2001): *Årsredovisningar*.

Skolverket (1994a): *Skolan och ekonomin*.

Skolverket (1994b): *Ekonomiska resurser och elevernas resultat*. Rapport 57.

Skolverket (1996a): *Varför kostar elever olika*. best.nr. 96:248

Skolverket (1996b): *Påverkar skolans resurser elevernas resultat?* best.nr 96:250.

Skolverket (1996c): *Bilden av skolan*. Rapport 100.

Skolverket (1997): dnr 96:2306.

Skolverket (1998): *Promemoria 1998-08-31*.

Skolverket (1998): *Vem tror på skolan? Attityder till skolan 1997*. Rapport 144.

Skolverket (1999): *Avrapportering om hur det extra statliga resurstillskottet påverkar skolans utveckling och kvalitet*. dnr 98:1789.

Skolverket (1999a): *Ämnesproven skolår 9 1998 analys av resultaten*. best.nr 99:454.

Skolverket (1999b): *Läroplanerna i praktiken*. Rapport 175.

Skolverket (2000): dnr 2000:1875.

Skolverket (2000): dnr 2000:3499.

Skolverket (2000a): *Nationella kvalitetsgranskningar år 1999*. Rapport 180.

Skolverket (2000b): *Nationella kvalitetsgranskningar år 2000*. Rapport 190.

Skolverket (2001): dnr 50-01:3458.

Skolverket (2001): dnr 2001:01722.

Skolverket (2001): dnr 01-2001:02790.

Skolverket (2001a): *Jämförelsetal för huvudmän*. Rapport 196.

Skolverket (2001b): *PISA 2000. Svenska femtonåringars läsförmåga och kunskande i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*. best. nr 01:671.

Skolverket (2001c): *Attityder till skolan 2000*. Rapport nr 197.

Skolverket (2001d): *Analys och utvärderingar 2000-2001. Skolan och demokratin*.

Skolverket (2001): Pressmeddelande 2001-12-04.

Skolverket (2002): dnr 02-2001:2986.

Skolverket (2002): dnr 01-2002:789.

Skolverket (2002): *Barnomsorg och skola i siffror 2002: Del 1*. Rapport 212.

Skolverket (2002): Pressmeddelande 2002-01-28.

SOU 1997:121: *Skolfrågor – om skola i en ny tid*.

SOU 2000:120: *Förenklad kommunal utjämning*.

SOU 2001:57: *Välfärdens finansiering och fördelning*.

SOU 2001:75: [www.kommundatabas.nu](http://www.kommundatabas.nu)!

SOU 2001:76: *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*.

SOU 2002:14: *Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag*.

Statistiska centralbyrån (2001): *Den offentliga sektorns finanser*.

Statistiska centralbyrån (2002): *Specialdestinerade statsbidrag till kommuner*. Rapport på uppdrag av Riksdagens revisorer, dnr 2001:164(4).

2002/03:RR3  
Bilaga 1

Statskontoret (2001): *Kvalitetsjämförelser inom utbildning och arbetsförmedling*.

Stockholms stad (2001): *Hur styrs grundskolan inom Stockholms stad*. revisionsrapport dnr 420/88-01.

Svenska Kommunförbundet (2001), *Kommunernas ekonomiska läge oktober 2001*.

Utbildningsdepartementet (1998): Regeringsbeslut (97/305/S).

Utbildningsdepartementet (2000): (U2000/3873/S).

## Sammanfattning av remissyttranden över rapport 2001/02:13 Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsförmedling (rapport 2001/02:13)

Riksdagens ombudsmän JO, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Statens skolverk, Lärarhögskolan i Stockholm, Umeå universitet, Arbetslivsinstitutet, Arbetsmiljöverket, Svenska Kommunförbundet, Nacka kommun och Österåkers kommun har yttrat sig över rapporten.

Regeringskansliet (Finansdepartementet, Utbildningsdepartementet), Högskoleverket, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Lernia AB, Fagersta kommun och Ånge kommun har beretts tillfälle att yttra sig, men har avstått.

### Övergripande synpunkter

JO har endast funnit anledning att ta upp sådana frågor i rapporten som rör Skolverkets tillsynsverksamhet. Mot bakgrund av de iakttagelser JO gjort i sin egen granskningsverksamhet instämmer JO i allt väsentligt i det som redovisats i rapporten.

*Socialstyrelsen* begränsar sitt yttrande till att avse sådana frågor som berör Socialstyrelsens verksamhetsområde och tillstyrker dessa förslag i rapporten.

*Svenska Kommunförbundet* är i huvudsak positivt till revisorernas analys och förslag till åtgärder. Kommunförbundet vill dock erinra om att det så länge styrningen av skolan sker via ett dubbelt system, kan det bli svårt att komma tillrätta med de brister revisorerna iakttagit. Med ett dubbelt system menar Kommunförbundet att lagstiftaren har riktat det samlade ansvaret för skolan till kommunernas politiska församlingar och samtidigt förlagt merparten av befogenheterna att agera till de professionella.

*Skolverket* har många kritiska synpunkter på revisorernas rapport och menar att rapporten har stora brister. Verket menar att revisorerna hanterat sakfrågorna på ett tendentiöst och glidande sätt.

*Arbetslivsinstitutet* har inga invändningar mot revisorernas rapport.

*Arbetsmiljöverket* riktar inga invändningar mot rapporten utan tillstyrker revisorernas förslag att Skolverkets tillsyn av det offentliga skolväsendet bör övergå till en lagreglerad tillsyn med sanktionsmöjligheter som också gör det möjligt för huvudmännen att överklaga tillsynsbesluten.

*Umeå universitet* menar att Riksdagens revisorers kritik mot den statliga tillsynen och styrningen av det svenska skolväsendet är väl underbyggd och befogad.

*Lärarhögskolan i Stockholm* instämmer i stort sett i revisorernas förslag. Lärarhögskolan stöder de förslag om ansvar, ansvarsförhållanden, uppföljningens effektivisering och dubbelarbete som tas upp i rapporten.

*Barnombudsmannen* stöder revisorernas förslag.

*Nacka kommun* tillstyrker revisorernas förslag i de delar som berör kommunernas ansvar för skolväsendet. Kommunen avvisar dock förslaget att



*Österåkers kommun* tillstyrker förslagen i revisorernas rapport.

## 1 Skolverkets uppgifter

*JO* delar revisorernas uppfattning att tillsynen bör renodlas och ges en sådan inriktning att den inte sammanblandas med andra funktioner inom Skolverket.

*Socialstyrelsen* ser vissa fördelar med revisorernas förslag, men förutsätter dock att frågan om överföring av utvecklingsuppgiften till andra myndigheter blir föremål för en djupare analys.

*Kommunförbundet* instämmer i uppfattningen att roller och ansvarsförhållanden på skolområdet behöver renodlas.

*Skolverket* har tidigare påpekat vikten av ansvarsfrågorna. Verket menar att man hittills i allt väsentligt kunnat hålla balansen mellan de statliga kraven på utvecklings- och kvalitetsarbete å ena sidan och respekten för det kommunala ansvaret för skolutveckling å den andra. Skolverket vänder sig mot att använda årsarbetskrafter som mått på personalstyrkan och ser hellre att antalet anställda är det mått som ska användas. Skolverket anser också att revisorerna har bytt uppfattning sedan revisorernas förra granskning (förs. 1998/99:RR8) då revisorerna föreslog ett program för skolförbättring.

*Arbetslivsinstitutet* instämmer i förslaget att tillsynsrollen renodlas, förtydligas och skärps.

*Umeå universitet* delar revisorernas synsätt att frågor om tillsyn, utvärdering och uppföljning bör tydliggöras och inte sammanblandas med frågor om stöd och utveckling av skolverksamheten.

*Lärarhögskolan i Stockholm* anser att det är viktigt att allt görs för att ansvar och ansvarsförhållandena tydliggörs.

*Barnombudsmannen (BO)* anser att det är mycket viktigt med tydlighet kring vem som har ansvaret för tillsynen. *BO* stöder revisorernas förslag om att begränsa Skolverkets uppgifter till uppföljning, utvärdering och tillsyn.

*Nacka kommun* anser att det finns ett behov av att förtydliga tillsynsansvaret. Det bör enligt kommunen dras en tydlig gräns mellan Skolverkets tillsyn och den kommunala egenkontrollen.

## 2 Tillsyn

*JO* anser att det är angeläget att Skolverkets resurser i ökad utsträckning används för tillsynsuppgifter. *JO* menar också att revisorernas förslag att Skolverkets tillsyn lagregleras bör analyseras närmare och att grundläggande bestämmelser bör kunna tas in i skollagen.

*Socialstyrelsen* tillstyrker revisorernas förslag.

*Kommunförbundet* stöder revisorernas bedömning att det krävs en klar skillnad mellan insatser för tillsyn respektive främjande. Kommunförbundet har erfarenhet att de fristående skolorna under de senaste åren blivit föremål för allt mindre tillsyn, trots att antalet skolor i det närmaste fördubblats under några få år. Tillsynen bör enligt förbundet specificeras på det sätt som reviso-

terna föreslår. Förbundet ställer sig dock avvisande till förslaget om sanktionsmöjligheter. Det är inte rimligt att statliga organ ska ges befogenhet att bestraffa den lokala folkvalda nivån, anser förbundet.

*Skolverket* vänder sig mot det mått på tillsyn som används i rapporten. Resurserna för tillsyn, mätt som lönekostnader och enligt verkets definition, har på senare år ökat kraftigt. Påståendet i rapporten att Skolverket har minskat sin tillsyn är därför missvisande. Verket har inte förmått ge tillsynen den volym som regeringen ansett behövs. Det förklaras av att kraven på förstärkning av i stort sätt alla verkets ansvarsområden har gjort det svårt att prioritera om utan att andra funktioner skulle komma att äventyras. Skolverket vänder sig även mot revisorernas uppfattning om tillsyn. Revisorerna har enligt verket okritiskt anammat den syn som RRV förmedlat.

*Arbetslivsinstitutet* instämmer i revisorernas beskrivning av det problematiska i att förena Skolverkets tillsynsuppdrag med verkets relativt stora engagemang i skolutveckling.

*Arbetsmiljöverket* tillstyrker revisorernas förslag att Skolverkets tillsyn av det offentliga skolväsendet ska övergå till en lagreglerad tillsyn med sanktionsmöjligheter och möjlighet att överklaga beslut.

*Umeå universitet* anser att revisorernas kritik mot den statliga tillsynen och styrningen av det svenska skolväsendet är väl underbyggd och befogad.

*Barnombudsmannen* anser liksom revisorerna att det är svårt att som Skolverket ha till uppgift att både stödja och tillse. Att reglera tillsynsansvaret i lag och skapa förutsättningar för sanktionsmöjligheter ser BO som en positiv och nödvändig utveckling.

*Österåkers kommun* instämmer i revisorernas förslag om att de allmänna råden om kommunernas egentillsyn bör förtydligas.

### 3 Ekonomi

*Kommunförbundet* instämmer i revisorernas bedömning vad gäller den ekonomiska styrningen. Den ökande andelen specialdestinerade bidrag har gett motsägelsefulla signaler om var det ekonomiska ansvaret egentligen ligger.

*Skolverket* delar inte revisorernas syn på den ekonomiska styrningen. Verket anser att revisorerna i sin beskrivning av den ekonomiska styrningen har använt missvisande mått. Verket kan dock till viss del instämma i uppfattningen att specialdestinerade bidrag är problematiska. Skolverket har vid ett flertal tillfällen framhållit det angelägna i att utformningen av skilda statliga satsningar noga övervägs och samordnas.

*Barnombudsmannen* stöder revisorernas förslag att regeringen ska analysera hur gällande finansiering påverkar utbildningsresultat och studiemiljö, och *Nacka kommun* framhåller att analysen måste göras utifrån flera synvinklar.

*Österåkers kommun* tillstyrker revisorernas förslag att regeringen ska analysera hur kommunernas möjligheter att finansiera verksamheten påverkas av en ökande andel specialdestinerade bidrag.

## 4 Uppföljning

2002/03:RR3  
Bilaga 2

*Barnombudsmannen* stöder revisorernas förslag att Skolverket ges i uppdrag att vidareutveckla och effektivisera sin uppföljning. Även *Nacka* och *Österåkers kommun* delar revisorernas uppfattning. *Nacka kommun* anser också att de nationella proven kan användas i större utsträckning.

*Kommunförbundet* delar revisorernas uppfattning att kvalitetsredovisningarna bör samordnas med den kommunala årsredovisningen. *Österåkers kommun* ser det också som positivt att förordningen om kvalitetsredovisningen samordnas med kraven på redovisning i kommunallagen. Det är dock enligt kommunen viktigt att kvalitetsfrågorna inte marginaliseras till förmån för den ekonomiska redovisningen framhåller kommunen.

*Skolverket* delar inte revisorernas syn att verket inte använt sig av sina möjligheter att förmå kommunerna att följa lagar och förordningar. Skolverket har lagt ner arbete på detta. Verket menar att det centrala inte kan vara att tvinga fram dokument utan att de syften som ligger bakom förordningskraven uppfylls. Det är inte givet att de viktiga syftena uppnås om kommunerna tvingas att utarbeta dokumenten. Skolverket menar dock att verket gentemot kommunerna konsekvent hävdar kravet på att utarbeta kvalitetsredovisningar.

*Nacka kommun* avstyrker förslaget att kvalitetsredovisningen samordnas med kommunallagens krav på redovisning. Årsredovisningar har en stark inriktning på ekonomisk uppföljning. De deskriptiva och särskilt de analyserande delarna av kvalitetsredovisningen skulle kunna bli lidande om förslaget genomförs, eftersom tyngdpunkten i den kommunala årsredovisningen är ekonomisk.

## 5 Anmälningssplikt

*JO* ställer sig bakom revisorernas förslag.

*Socialstyrelsen* tillstyrker förslaget om anmälningssplikt. Inom hälso- och sjukvården föreligger även anmälningssplikt när det finns risk för att patienter kan drabbas. Socialstyrelsen menar att det kan diskuteras om man inom skolväsendet även bör anmäla risk för allvarliga missförhållanden.

*Arbetslivsinstitutet* anser att förslaget om anmälningssplikt är befogat och även *Barnombudsmannen* stöder förslaget om en lagstiftad anmälningssplikt.

*Kommunförbundet, Nacka och Österåkers kommuner* är positiva till detta förslag. Innan beslut fattas bör dock begreppet ”missförhållanden” förtydligas menar *Nacka kommun*.

*Skolverket* anser att det är tveksamt om anmälningssplikt är i linje med det kommunala ansvaret. Verket ifrågasätter om det är ett effektivt sätt att använda statens trots allt begränsade kontrollresurser.

1	Revisorernas granskning.....	1
2	Revisorernas iakttagelser.....	1
3	Regeringens utvecklingsplan för skolan.....	2
4	Skolverkets uppgifter.....	2
5	Tillsyn.....	4
6	Ekonomi.....	6
7	Uppföljning.....	8
8	Anmälningsplikt.....	9
9	Revisorernas förslag.....	10

## Bilaga 1

Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsförmedling.....			11
Förord.....			12
Sammanfattning.....			13
1	Beslutat om skolan.....	17	
1.1	Staten sätter upp mål och ställer krav.....	17	
1.2	Kommunerna ska genomföra.....	18	
1.3	Staten kan påverka.....	19	
1.4	Pågående försöksverksamhet.....	20	
2	Situationen i skolan.....	22	
2.1	Resurser.....	22	
2.2	Resultat.....	23	
2.3	Internationell jämförelse.....	24	
2.4	Arbetsmiljö.....	24	
3	Ekonomi.....	26	
3.1	Minskad detaljstyrning.....	26	
3.2	Finansiering av skolan.....	27	
3.3	Skolverkets uppgifter.....	32	
3.4	Kommunernas syn på den ekonomiska styrningen.....	38	
4	Tillsyn.....	41	
4.1	Kommunal egenkontroll.....	42	
4.2	Skolverket – statens tillsynsmyndighet.....	42	
5	Uppföljning, utvärdering och återkoppling.....	52	
5.1	Uppföljning och nationella prov.....	52	
5.2	Utvärdering.....	55	
5.3	Svårt för Skolverket att nå lärarna?.....	56	
6	Kvalitetsredovisning.....	59	
6.1	Kommunal utvärdering brister.....	59	
6.2	Kommunernas efterlevnad av förordningen.....	60	
6.3	Skolverkets agerande och iakttagelser.....	62	
6.4	Regeringens agerande.....	64	
7	Revisorernas slutsatser och förslag.....	65	
7.1	Otydligt ansvar.....	65	
7.2	Ekonomiska förutsättningar för likvärdighet.....	68	
Referenser.....			70

Sammanfattning av remissyttranden över rapport 2001/02:13 Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsförmedling (rapport 2001/02:13)..... 73

Övergripande synpunkter..... 73

1 Skolverkets uppgifter..... 74

2 Tillsyn..... 74

3 Ekonomi ..... 75

4 Uppföljning..... 76

5 Anmälningssplikt ..... 76