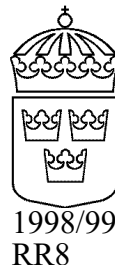


Förslag till riksdagen 1998/99:RR8

Riksdagens revisorers förslag angående Skolverket och skolans utveckling



9:RR8

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat Skolverket och skolans utveckling. Granskningen har inriktats på grundskolans utveckling såsom den kan utläsas av dokumentation från Skolverkets uppföljning och utvärdering. Revisorerna har därmed fått en belysning av både grundskolans utveckling och Skolverkets uppgifter med att följa upp, utvärdera och främja grundskolans utveckling. Granskningen omfattar också regeringens styrning av Skolverkets arbete med att utveckla skolan.

1 Revisorernas granskning

1.1 Bakgrund till revisorernas beslut om granskning

Kravet på bättre skolor var ett skäl till att riksdagen hösten 1990 fattade beslut om en klarare ansvarsfördelning för skolväsendet. Bättre skolor skulle enligt riksdagen åstadkommas genom att ansvaret för verksamheten fördes ut till dem som arbetar i skolorna. Grundläggande nationella mål skulle anges i lag och övriga mål i klara och tydliga läroplaner. Likvärdigheten i detta mål- och resultatstyrda skolsystem skulle garanteras genom uppföljning, utvärdering och tillsyn. Uppföljning och utvärdering skulle bedrivas såväl i den enskilda skolan som på kommunal och nationell nivå. Huvudmannaskapet för skolväsendet fördes över till kommunerna den 1 januari 1991. Ett nytt målrelaterat betygssystem med tre betygssteg har också införts.

Ett nytt statligt verk för skolväsendet inrättades den 1 juli 1991. Det nya Skolverket fick två huvuduppgifter. Den ena uppgiften var att följa upp och utvärdera samt att utöva tillsyn över skolväsendet. Den andra uppgiften var att ta fram underlag och förslag till skolväsendets utveckling.

Vid sitt beslut om granskning konstaterade revisorerna att skolväsendet står inför stora utmaningar. Statsmakterna ställer krav på utvecklad verksamhet och bättre resultat. Samtidigt blir elevkullarna större. Resurstilldelningen har också minskat jämfört med 1990-talets början då riksdagen fattade beslut om skolsystemets reformering. Kravet på bättre skolor innebär således krav på både bättre måluppfyllelse och ökad effektivitet.

1.2 Granskningens inriktning och avgränsning

Resultatet av grundskolans utbildning är av avgörande betydelse för alla ungdomars fortsatta utbildning och yrkesliv och därmed också för samhälls-ekonomi.

1998/99:RR8

Granskningen har inriktats på några mål som enligt läroplanen för det obligatoriska skolväsendet (Lpo94) skall uppnås och några kunskapsmål som enligt samma läroplan skall eftersträvas. De *mål att uppnå* som har använts som bedömningsnorm är skolornas ansvar för att varje elev efter genomgången grundskola

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

De *mål att sträva mot* som har använts som bedömningsnorm är att skolorna skall sträva efter att varje elev

- befäster en vana att självständigt formulera ståndpunkter grundade på såväl kunskaper som förnuftsmässiga och etiska överväganden
- utvecklar ett rikt och nyanserat språk samt förstår betydelsen av att vårda sitt språk
- lär sig att arbeta både självständigt och tillsammans med andra
- lär sig att använda kunskaper som redskap för att formulera och pröva antaganden och lösa problem
reflektera över egna erfarenheter
kritiskt granska och värdera påståenden och förhållanden.

Revisorernas bedömningsnorm är således inriktad på elevernas resultat efter genomgången grundskola. Granskningens tyngdpunkt ligger därmed på grundskolans äldre elever.

Granskningen har i huvudsak genomförts med hjälp av intervjuer och inventering av dokument. En enkät rörande informationsinsatser inom Skolverkets fältorganisation har också genomförts.

En utredning om funktionshindrade elever har nyligen utrett hur ansvaret för dessa elever skall fördelas mellan stat, kommun och landsting samt vem som skall finansiera verksamheten. Betänkandet *Funkis – funktionshindrade elever i skolan* (SOU 1998:66) överlämnades till regeringen i maj 1998 och remissbehandlades hösten 1998. Revisorernas granskning omfattar varken dessa frågor eller insatserna vid Statens institut för handikappfrågor.

Den 3 mars 1999 fattade revisorerna beslut om granskningsrapporten *Skolverket och skolans utveckling* (Riksdagens revisorers rapport 1998/99:3). I rapporten redovisas revisorernas iakttagelser samt överväganden och förslag. Rapporten redovisas som bilaga 1 till denna skrivelse.

1.3 Revisorernas iakttagelser i rapporten

1.3.1 Skolornas resurser och resultat

Behovet av bättre skolor var – som redan nämnts – ett viktigt skäl till riksdagens beslut om en ändrad ansvarsfördelning för skolväsendet. Men enligt

genomförda utvärderingar har elevernas ämneskunskaper i stället försämrats under 1990-talet. Skolverket har inte heller följt upp läroplanens *mål att sträva mot* på ett systematiskt sätt. Det går därför inte att avgöra om resultaten har förbättrats eller försämrats. Genomförda studier visar emellertid på stora skillnader mellan mål och resultat.

När det gäller skolornas resurser konstaterar revisorerna att Sverige – också efter hänsyn till 1990-talets besparingar på skolområdet – är det OECD-land som satsar störst andel av sin bruttonationalprodukt på grundskoleutbildning. Enligt flera forskningsresultat går det inte att fastställa något generellt samband mellan skolornas ekonomiska resurser och elevernas resultat. Insatser för bättre skolor handlar om andra frågor. Ett arbete mot fastställda mål framhålls som viktigt liksom att skolorna får hjälp från utomstående rapportörer med att återföra resultaten av den egna verksamheten. Kunskap om förändringsprocesser och en öppenhet för en mångfald av lösningar framhålls också, liksom rektorns betydelse för att driva på arbetet. Men för att rektorn skall få gehör för idéer om att utveckla undervisningen behöver lärarna nås av kunskap om möjligheter att förbättra skolornas resultat.

1.3.2 Skolorna och skolhuvudmännen

Revisorerna konstaterar att nationella mål inte har påverkat utbildningen så som förutsattes vid riksdagens beslut om mål- och resultatstyrda skolor. Läroplanens *mål att uppnå* är inte entydigt formulerade i styrdokumentens olika delar. Men problemen är flera.

Många lärare vill utveckla sin undervisning, men klarar inte detta på egen hand. Rektorer ansvarar för att skolorna når nationella mål och vill enligt flera studier koncentrera sig på detta. Men rektorerna hindras av hög arbetsbelastning med ekonomi och administration. I många fall når inte heller centrala reformidéer ut till skolorna. Det gäller bl.a. läroplanens mål att sträva mot, innebörden av det nya betygssystemet och behörighetskravet till gymnasieskolan. Enligt flera studier utgår också skolorna från andra faktorer än elevernas behov vid prioriteringen av resurser och undervisningens organisation. Skolhuvudmännen har inte heller skött sina åligganden med att följa upp och utvärdera sina skolplaner.

1.3.3 Skolverkets utvecklingsuppdrag och regeringens roll

Skolverket har i många avseenden god kunskap om hur grundskolan når – eller inte når – sina mål. Verket har också fört ut sin kunskap till främst företrädare för skolhuvudmännen. Skolverket uppfattas som kompetent, ambitiöst och seriöst. Men verket har inte lyft fram och inte heller systematiskt följt upp och utvärderat läroplanens *mål att sträva mot*.

Verket har främst riktat sig till företrädare för skolhuvudmännen med sin information. Verkets informationsstrategi förutsätter intresserade mottagare, som omsätter budskapet i handling. Dessa förutsättningar har i många fall saknats. Skolhuvudmännen har inte skött sina åligganden som skolhuvudmän och rektorerna har inte kunnat arbeta med pedagogisk ledning. Verkets in-

formation har inte heller lett till debatt i den utsträckning som – också enligt verkets egen kommunikationspolicy – är önskvärd för att bidra till skolutveckling. Skolverkets kunskap har också dåligt nått ut till lärarna.

1998/99:RR8

Skolverkets främjandeuppdrag är mångtydigt och verkets roll gentemot skolhuvudmän och skolor har blivit alltmer oklar. Lokala angelägenheter riskerar att tränga undan verkets information om beslutade skolreformer.

Sedan 1994 har regeringen ställt krav på att Skolverket skall utöka sin tillsyn och senare också sina främjande uppgifter. Sammantaget har regeringens styrning medfört att verkets olika uppgifter har blivit allt svårare att förena. Regeringen har också meddelat sin avsikt att inrätta Skolverkets inspektionsnämnd den 1 juli 1999. Den nya nämnden skall knytas till verket men arbeta på direkt uppdrag av regeringen.

1.4 Remissbehandling av revisorernas rapport

Revisorernas rapport har remissbehandlats. Totalt har 24 remissinstanser beretts tillfälle att yttra sig. 19 remissinstanser har lämnat skriftliga yttranden. En remissinstans har enbart granskat rapporten ur saklig synpunkt. Fyra remissinstanser har avstått från att yttra sig. Sveriges Psykologförbund och Förbundet för dokumentation, information och kultur (DIK-förbundet) har lämnat särskilda yttranden i anslutning till yttrandet från Sveriges Akademiernas Centralorganisation (SACO).

Under den tid som revisorernas rapport har remissbehandlats har regeringen överlämnat en skrivelse (skr. 1998/99:97) till riksdagen. I skrivelsen behandlas *utvecklingen inom den kommunala sektorn*. Ett avsnitt rör det offentliga skolväsendet. Där behandlas också måluppfyllelse och kvalitet i grundskolan. Uppgifterna i regeringens skrivelse avser vårterminen 1998 och överensstämmer i allt väsentligt med uppgifterna i det avsnitt (4.3.1) i revisorernas rapport som behandlar det nya betygssystemet.

Flertalet remissinstanser uttalar sig positivt om revisorernas granskning och bekräftar också revisorernas iakttagelser. Enligt *Skolverket* har revisorerna genomfört en omfattande granskning. Verket framhåller att breda granskningar av detta slag är värdefulla och kan ge vidare referensramar åt verkets egna bedömningar kring vad verket gör och åstadkommer. Samtidigt framhåller verket att förändringar mot en mål- och resultatstyrd skola tar tid och att resultatet av det nya skolsystemet först nu börjar komma fram. *Lärarnas Riksförbund* noterar att revisorerna har gjort en hel del iakttagelser och konstaterar att den skola som skulle bli bättre med 1990-talets skolreformer i stället har försämrats i flera avseenden. *Friskolornas Riksförbund* anser att rapporten är intressant och kan utgöra en bra grund för diskussioner om skolornas organisation. *Elevorganisationen i Sverige* håller i huvudsak med revisorerna i deras analys av dagens skolor och Skolverkets roll. *Kommunförbundets* intryck är att revisorerna har gjort en omfattande och seriös granskning av dagsläget i svensk skola. *Sveriges Psykologförbund* betonar betydelsen av att denna granskning har genomförts, särskilt med hänsyn till de stora förändringar som har ägt rum inom skolvärlden sedan början av 1990-talet. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* välkomnar revisorernas

initiativ. Enligt LO är granskningen av stort intresse och bör noga studeras av regering, riksdag, huvudmän och skolor. De fem kommuner som har yttrat sig är positiva till revisorernas förslag.

1998/99:RR8

Ett par remissinstanser efterlyser en bredare och djupare analys av skolsystemet. *Pedagogiska institutionen vid Göteborgs universitet* menar att revisorerna har tagit till sig en relativt komplex bild av förutsättningarna för att centralt främja skolutveckling eller skolförbättring. Men enligt institutionen skulle en rekommendation om en översyn av skolorganisationen ur styrningssynpunkt ha givit en större tyngd åt revisorernas granskning. Också *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* menar att det behövs en övergripande systemanalys. SACO delar revisorernas grundsyn, men menar samtidigt att styrningen av skolväsendet måste bli mer processororienterad. *Pedagogiska institutionen vid Umeå universitet* menar att revisorernas rapport är konventionellt upplagd och redovisar alternativa synsätt på skolornas förändringsarbete. *SACO-förbundet för dokumentation, information och kultur (DIK-förbundet)* framhåller att skolbibliotekens betydelse för en mer problemorienterad undervisning så gott som alltid negligeras och så också i revisorernas granskning. Också *Sveriges Psykologförbund* framhåller att olika kompetenser dåligt tas till vara i skolornas utvecklingsarbete. Enligt förbundet har kompetens rörande motivation, stöd och information saknats när de nya styrdokumenterna skulle föras ut och genomföras.

Remissinstansernas synpunkter på revisorernas olika ställningstaganden redovisas kortfattat i anslutning till revisorernas överväganden och slutsatser i kap. 2. En utförligare sammanställning över remissinstanserna och deras yttranden över rapporten lämnas i bilaga 2.

2 Revisorernas överväganden och slutsatser

2.1 Hävda nationella krav på utbildningen tydligt

Revisorerna konstaterar i sin rapport att nationella mål inte har påverkat utbildningen så som förutsattes vid riksdagens beslut om mål- och resultatstyrda skolor. Problemen är flera. Revisorerna föreslår i rapporten att regeringen klargör läroplanens mål att uppnå.

I rapporten föreslår revisorerna också att Skolverket

- i sin uppföljning och utvärdering tydliggör målavvikelser och negativa trender samt lyfter fram innebörden av läroplanens *mål att sträva mot*
- i sin informationsstyrning gentemot skolhuvudmän och skolor intar en mer offensiv hållning i dessa frågor
- utvecklar sin egeninitierade tillsyn.

2.1.1 Klargör läroplanens s.k. uppnåendemål

En förutsättning för att nationella krav på utbildningen skall nå ut i skolorna är att kraven är tydliga.

Revisorerna konstaterar i rapporten att läroplanens *mål att uppnå* inte är entydigt formulerade i olika styrdokument. Detta medför oklarheter såväl i fråga om skolornas och skolhuvudmännens åtagande som i fråga om den

enskilda elevens rättssäkerhet. Revisorerna föreslår i sin rapport att regeringen tar initiativ till att läroplanens mål att uppnå formuleras på ett liktydligt sätt i styrdokumentens olika delar.

1998/99:RR8

Flertalet **remissinstanser** kommenterar denna fråga och instämmer också i revisorenas förslag. Skolverket menar att flertalet skolhuvudmän ändå i allmänhet har uppfattat sina skyldigheter gentemot eleverna. De skolhuvudmän som har yttrat sig liksom Kommunförbundet, Elevorganisationen i Sverige och LO ser emellertid frågan som viktig. Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet och Skolledarföreningen påpekar också vikten av tydliga redskap och ramar för de professionella grupperna i målstyrda skolor.

Revisorerna konstaterar att det finns ett brett stöd för detta förslag.

2.1.2 Tydliggör målavvikelser och negativa trender

Möjligheter att följa utbildningens resultat över tiden ser **revisorerna** som en central del i ett mål- och resultatstyrt skolsystem. I sin rapport betonar revisorerna vikten av att Skolverket prioriterar nationella mål i sin uppföljning och utvärdering och att verket i sin information till skolhuvudmän och skolor lyfter fram målavvikelser och negativa trender. I dessa frågor behöver verket inta en mer offensiv hållning i sin informationsstyrning. Verket bör därvid också uppmärksamma skolhuvudmän och skolor på sitt ansvar för att obligatoriska, nationella prov genomförs.

Flera **remissinstanser** påpekar vikten av att kunna följa utbildningsresultat över tiden och delar också revisorenas uppfattning att Skolverket behöver inta en mer offensiv hållning i denna fråga. *Skolverket* framhåller emellertid att det förhållandet att den grupp elever som har svaga resultat har blivit något större inte kan tolkas så att prestationerna över lag har försämrats. Enligt verket kan inte heller uppgifterna om en större andel elever som efter genomgången grundskola saknar ämnesbetyg eller slutbetyg tas till intäkt för generella omdömen om grundskolans utveckling. Enligt verket är jämförelser över tid möjliga först när ytterligare resultat från de nya systemen för kunskapsrelaterade betyg och ämnesprov kan jämföras med resultaten för 1998.

Revisorerna vill här framhålla att uppgifter om försämrade ämneskunskaper är allvarliga i sig, oavsett möjligheter till generella omdömen. Uppgifter om målavvikelser och negativa trender skall alltid tas på stort allvar och föranleda diskussion samt analys av orsaker och behov av åtgärder. Det är Skolverkets ansvar att initiera sådana diskussioner på både nationell och lokal nivå. När det gäller matematik under det nionde skolåret menar revisorerna att uppgifterna är särskilt allvarliga. Vid 1995 års nationella utvärdering bedömdes nästan var femte elev sakna grundläggande kunskaper i matematik under grundskolans avslutande år. Sedan 1992 års nationella utvärdering hade denna andel också ökat med 5 procentenheter från 13 % till 18 %. Revisorerna menar att detta är allvarligt, särskilt mot bakgrund av det önskvärda i ökade satsningar på utbildningar i naturvetenskap och teknik.

2.1.3 Lyft fram läroplanens s.k. strävansmål

Revisorerna konstaterar att Skolverket inte tillräckligt tydligt har klargjort innebörden av läroplanens *mål att sträva mot* och inte heller har tydliggjort avvikelser från dessa mål samt trender. Revisorerna föreslår att verket i sin uppföljning och utvärdering bättre lyfter fram innebörden av läroplanens *mål att sträva mot* samt systematiskt följer upp och utvärderar dessa mål.

Remissinstanserna har inga invändningar i denna fråga. *Skolverket* ser skolornas kraftiga fokusering på ämnesmålen som ett problem. Läroplanens mål att sträva mot riskerar därmed att komma i bakgrunden. Verket framhåller att de senare målen anger den grund som hela undervisningen skall vila på. Enligt verket rör målen mer komplexa kompetenser och kan inte utvärderas isolerat från ämnesmålen. Verket framhåller behovet av lokala utvärderingar när det gäller dessa mål.

Revisorerna menar att Skolverkets kritik mot skolor och skolhuvudmän när det gäller *mål att sträva mot* i stor utsträckning faller tillbaka på verkets eget agerande. Verket har bidragit till att dessa mål inte har fått den betydelse som de borde ha enligt styrdokumentet. Verket har inte tydligt lyft fram målens innebörd och hur målen har fallit ut. Revisorerna betonar det angelägna i att Skolverket bygger upp någon form av kontinuerlig, nationell uppföljning och utvärdering av läroplanens *mål att sträva mot*. Dessa möjligheter bör prövas i anslutning till den uppföljning och utvärdering av läroplanens *mål att uppnå* som nu håller på att växa fram med hjälp av bl.a. det nationella provsystemet.

2.1.4 Utveckla Skolverkets egeninitierade tillsyn

Revisorerna konstaterar i rapporten att i Skolverkets samlade kunskap finns flera exempel på att centrala delar i gällande bestämmelser inte efterlevs. Grunden för verkets tillsyn är god och spänner över skollag, skolförordningar, läroplaner, kursplaner och timplaner. Revisorerna föreslår därför i rapporten att verket fortsätter att utveckla sin egeninitierade tillsyn.

Flera **remissinstanser** yttrar sig i denna fråga och instämmer också i revisorernas förslag.

Revisorerna konstaterar att det finns ett brett stöd för förslaget om utvecklad tillsyn.

2.2 Analysera skolornas resursanvändning

Revisorerna konstaterar i sin rapport att – också efter hänsyn till 1990-talets besparingar – Sverige är det OECD-land som satsar störst andel av sin brutonationalprodukt på grundskoleutbildning. Det saknas en analys av hur skolorna prioriterar och använder sina resurser. Men Skolverket konstaterar i olika studier att skolornas resurser inte fördelas efter elevernas behov. Revisorerna föreslår i rapporten att regeringen

- tar initiativ till en oberoende utbildningsekonomisk analys
- ger Skolverket i uppdrag att utforma ett program om skolförbättring

- ger skolhuvudmännen i uppdrag att inom ramen för lärarnas kompetensutveckling genomföra ett program om skolförbättring
- omformulerar förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning i enlighet med avsnitt 2.2.4 nedan
- ger riksdagen bättre information om skolornas resurser och resursanvändning.

I rapporten föreslår revisorerna också att Skolverket uppmärksammar skolhuvudmännen på sitt ansvar för att rektor ges reella möjligheter att arbeta med sitt nationella uppdrag.

2.2.1 Genomför en oberoende utbildningsekonomisk analys

Revisorerna föreslår i rapporten att regeringen tar initiativ till en oberoende utbildningsekonomisk analys av hur skolorna prioriterar och använder sina resurser. Den grundläggande frågan rör skolornas underlag och bedömningar för att fördela sina resurser. Men flera mer konkreta frågor behöver belysas.

- Hur använder skolorna tillgängliga resurser för att organisera och genomföra undervisningen?
- Hur stor andel av lärarnas tid går till undervisning i olika former och hur används övrig lärartid?
- Vad betyder integreringen av förskola, skola och skolbarnomsorg för skolornas tillgång på pedagogiskt utbildad personal?
- Hur används olika yrkesgruppers kompetens i undervisningen och i skolornas övriga verksamhet?
- Hur stor andel av skolornas resurser avsätts för skolornas ledning – rektorer, biträdande rektorer och studierektorer samt övriga kategorier?
- Hur stor andel av skolornas ledningsresurser avsätts för pedagogisk ledning och skolornas utveckling?

En mer generell fråga är hur stor andel av den totala resursanvändningen som skolorna kan påverka i ett ettårsperspektiv respektive på längre sikt. Det är också naturligt att möjligheter att ompröva skolornas resurser med utgångspunkt i elevernas behov blir belyst i den föreslagna analysen.

Remissinstanserna instämmer i revisorernas förslag. Flera remissinstanser framhåller värdet i att den föreslagna analysen genomförs och att skolornas resursanvändning därmed kommer upp till debatt. *Skolverket* menar samtidigt att beskrivningen av grundskolans resurser i internationell jämförelse behöver nyanseras med hänsyn till bl.a. Sveriges flyktingomhändertagande och den höga ambitionsnivån vad gäller svenska språket. Verket framhåller att det finns många olika modeller för skolornas resursfördelning. I en pågående registerstudie studerar verket samband mellan resurser, processer och elevresultat. *Kommunförbundet* menar att det finns mycket kunskap om hur skolorna använder sina resurser, men att det saknas tillräckliga analyser av hur resursernas fördelning varierar med skolornas resultat. Förbundet anser också att en utbildningsekonomisk analys inte bör begränsas till grundskolan utan omfatta alla delar av utbildningssystemet.

Revisorerna konstaterar att förslaget om en utbildningsekonomisk analys har ett brett stöd bland remissinstanserna. Den kunskap och erfarenhet som

finns inom Skolverket liksom hos skolornas olika yrkesgrupper bör självfallet tas till vara vid genomförandet av en sådan analys. Regeringen bör också ge riksdagen bättre information om skolornas resurser och resursanvändning.

1998/99:RR8

2.2.2 Uppmärksamma rektors nationella uppdrag

Revisorerna föreslår i rapporten att Skolverket uppmärksammar skolhuvudmännen på deras ansvar för att rektorerna ges reella möjligheter att arbeta med det nationella uppdraget, att utveckla skolan mot bättre nationell målpåfyllelse. En ingående prövning och omprövning av skolornas resursanvändning är en central del i rektors nationella uppdrag.

De **remissinstanser** som kommenterar revisorernas förslag om rektors nationella uppdrag delar helt revisorernas uppfattning i denna fråga.

Revisorerna konstaterar att det finns ett brett stöd kring detta förslag.

2.2.3 Stöd skolornas arbete med att ompröva sina resurser

I rapporten konstaterar **revisorerna** att Skolorna behöver motivation i sitt arbete med att utveckla undervisningen och ompröva sin resursanvändning. Samtidigt når Skolverket dåligt ut till skolorna med sin kunskap från uppföljning och utvärdering om nationella mål, målavvikelse, negativa trender, undervisningens kostnader samt möjligheter att förbättra undervisningen. Detta problem är tydligt när det gäller lärarna. För att rektorerna skall få gehör hos den stora, viktiga lärargruppen behöver denna grupp bättre nås om nationella krav på utbildningen – inklusive *mål att sträva mot* – samt få information om resultat från verkets uppföljning och utvärdering av de nationella målen och möjligheter att förbättra skolans verksamhet. Av betydelse är också verkets information om elever i behov av särskilt stöd samt betydelsen av undervisningsgruppernas storlek. Revisorerna föreslår därför att Skolverket får regeringens uppdrag att utforma ett program för skolförbättring med ovanstående innehåll. Skolhuvudmännen bör sedan få i uppdrag att inom ramen för Avtal 2000 och systemet med kompetensutveckling för lärarna genomföra programmet under en period av ett till två år. Programmet förnyas därefter successivt allteftersom nya erfarenheter växer fram inom Skolverkets uppföljning och utvärdering.

Bland **remissinstanserna** finns olika uppfattningar i denna fråga. *Kommunförbundet* avvisar bestämt det föreslagna programmet under hänvisning till att utvecklingsarbete som har initierats från central nivå snarare har stört än främjat utvecklingen. *Lärarnas Riksförbund* delar revisorernas uppfattning att lärarna måste bli delaktiga i Skolverkets informationsinsatser. Förbundet ställer sig också positivt till vikten av skolutveckling för lärarna. Men förbundet anser att det föreslagna programmet om skolförbättring för lärarna är en form av detaljstyrning som inte hör hemma i en målstyrd verksamhet. *Skolverket* framhåller att frågan om skolornas styrning är komplicerad. Enligt verket är det ännu vanligt med oklarheter om ansvaret för skolornas styrning på den lokala nivån. Verket menar att det föreslagna programmet riskerar att bli föga verksamt om det inte uppfattas som legitimt och nödvändigt i kommuner och skolor. *Läraryrket* och *Skolledarföreningen* ser emellertid det

föreslagna programmet som mycket intressant och helt i linje med den kompetensutveckling som parterna bedriver inom ramen för Avtal 2000. De fyra *kommuner* som yttrar sig i frågan ser också positivt på revisorernas förslag. *Malmö kommun* menar att det måste vara ett ansvar för den enskilda skolhuvudmannen eller skolan att länka in det föreslagna programmet i pågående program om kompetensutveckling.

Revisorerna vill betona att avsikten med det föreslagna programmet är att förtydliga och förmedla nationella krav på utbildningen samt att förmedla erfarenheter från Skolverkets uppföljning och utvärdering som ett stöd för olika lokala initiativ. Avsikten är inte att komma med detaljstyrning eller färdiga lösningar. Om det fortfarande är vanligt med oklarheter om ansvarsfördelningen för skolväsendet på den lokala nivån är det emellertid angeläget att dessa frågor samtidigt klargörs.

2.2.4 Knyt skolornas omprövning till egna erfarenheter

Revisorerna har erfarit att utbildningspolitiska mål inte omsätts genom byråkratiska beslut. Uppgiften är en angelägenhet för skolorna. Detta arbete måste också knytas till egna erfarenheter så att verksamhetens resultat i en fortlöpande process ställs mot gällande mål och insatta resurser. De statliga skolinspektörerna konstaterar emellertid i sin rapport i januari 1999 – drygt ett år efter att förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning hade trätt i kraft – att skolornas kunskap om undervisningens resultat i många fall är dålig. Få initiativ tas till att ompröva och utveckla verksamheten. I rapporten föreslår revisorerna därför att regeringen omformulerar ovannämnda förordning. Av förordningstexten bör klart framgå att skolornas redovisning av måluppfyllelse och åtgärder för att nå målen skall grundas på en ingående analys av skolornas resursanvändning och undervisningens resultat.

Bland de **remissinstanser** som yttrar sig i denna fråga finns olika uppfattningar. *Skolverket* hänvisar till att förordningen ännu är relativt ny och därför bör få verka en tid så att erfarenheter kan dras av tillämpningen. *Läraryrkesförbundet*, *Skolledarföreningen*, *Botkyrka kommun*, *Malmö kommun*, *Hallstahammars kommun* och *Luleå kommun* är emellertid positiva till revisorernas förslag.

Revisorerna konstaterar att de statliga skolinspektörernas lägesbeskrivning – drygt ett år efter att förordningen hade trätt i kraft – visar att förordningen inte tillräckligt tydligt ställer krav på önskvärda analyser av skolornas resultat. I likhet med flera remissinstanser menar revisorerna därför att förordningen behöver förtydligas.

2.3 Förtydliga Skolverkets roll

Revisorerna konstaterar att regeringens roll behöver klargöras. Revisorerna föreslår att regeringen klargör

- Skolverkets kontrollerande uppgift i enlighet med avsnitt 2.3.1 nedan
- Skolverkets främjande uppgift i enlighet med avsnitt 2.3.2 nedan.

2.3.1 Klargör Skolverkets kontrollerande uppgift

1998/99:RR8

För systemet med nationell kvalitetsgranskning avser regeringen att inrätta en kvalitetsgranskningsnämnd vid Skolverket den 1 juli 1999. Vid behandlingen av 1999 års budgetproposition beslutade riksdagen att ytterligare 13 miljoner kronor tillförs Skolverkets anslag för den nya nämndens verksamhet under det första halvåret (prop. 1998/99:1, bet. 1998/99:UbU1, rskr. 1998/99:98). I mars 1999 utfärdade regeringen en förordning (1999:168) om ändring i Skolverkets instruktion med anledning av den nya nämndens verksamhet. Av förordningen framgår att verkets generaldirektör skall vara ordförande i nämnden samt att regeringen skall utse ledamöter och också ge närmare riktlinjer för nämndens granskning.

Revisorerna delar regeringens uppfattning om behovet av en utökad granskning av skolväsendet. Men revisorerna ifrågasätter den form som regeringen har valt. Med den föreslagna granskningsnämnden riskerar Skolverkets kontrollerande uppgift inför skolhuvudmän och skolor – att följa upp, utvärdera och utöva tillsyn – att bli oklar. Denna uppfattning styrks av att verket nyligen har framfört till regeringen att verkets auktoritet behöver förstärkas genom sanktionsmöjligheter. Verket måste också ha ett tydligt mandat inför regeringen för att regeringen skall kunna utkräva ansvar av myndigheten. Regeringen bör därför klargöra behovet av en granskningsnämnd bredvid Skolverkets utökade tillsyn.

Bland **remissinstanserna** har endast Lärarnas Riksförbund framfört en avvikande uppfattning i denna fråga.

Revisorerna menar att Skolverkets kontrollerande uppgift behöver klargöras.

2.3.2 Klargör Skolverkets främjandeuppdrag

Revisorerna konstaterar i rapporten att verkets främjandeuppdrag är mångtydigt och riskerar att splittra upp verkets resurser. Revisorerna föreslår därför att verkets främjandeuppdrag på nationell nivå klargörs. I kontakter med skolhuvudmän och skolor bör verkets huvuduppgift vara att hävda nationella krav på utbildningen. Verket bör däremot inte ha något ansvar för lokalt utvecklingsarbete.

Flertalet **remissinstanser** yttrar sig i denna fråga och delar också revisorernas uppfattning att Skolverkets främjandeuppdrag behöver klargöras. *Skolverket* framhåller att verket självfallet inte har ansvar för hur utvecklingen sker vid enskilda skolor. Men verket har ansvar för att på nationell grund och på olika sätt stödja sådan utveckling. Verket konstaterar att gränslinjen mellan dessa ansvarsförhållanden kan vara svår att dra eller uppfatta.

Revisorerna konstaterar att det finns en bred enighet bland remissinstanserna om att Skolverkets främjandeuppdrag behöver klargöras.

2.4 Revisorernas samlade bedömning och slutsatser

Det decentraliserade skolsystem som har införts under 1990-talet är en följd av att det tidigare – mer centralstyrda – skolsystemet inte gav önskade resul-

tat. Revisorerna konstaterar att det emellertid finns flera komplikationer också med det nu gällande skolsystemet. I rapporten har revisorerna berört flera problem. En del remissinstanser ger ytterligare exempel och menar också att revisorerna borde ha vidgat sin analys och gått mer på djupet när det gäller skolsystemets styrning på främst lokal nivå. Revisorerna konstaterar att skolsystemet är mycket komplext. Förklaringar till denna komplexitet kan sökas på flera håll.

Skolundervisningen rör en omfattande och spridd verksamhet. Läsåret 1997/98 fanns i svenska grundskolor närmare en miljon elever, drygt 82 000 lärare och nära 4 000 skolledare fördelade på knappt 5 000 skolor. Till detta skall läggas andra skolformer och också andra grupper i skolorna. I en verksamhet av denna omfattning kan också brister som rör en mindre andel av eleverna ha stor betydelse för många människor. Det är också ett problem i sig att nå ut till alla som verkar i skolorna med t.ex. nationella krav.

Lärarna är den stora och för eleverna viktiga gruppen i skolorna. Lärarnas yrkesutövning har av tradition varit professionell bl.a. i den meningen att de har agerat mer eller mindre självständigt. Av revisorernas rapport framgår att professor Bo Rothstein framhåller vissa förutsättningar för att genomföra reformer med hjälp av självständigt agerande yrkesgrupper. Enligt Rothstein behöver det finnas en någorlunda stor överensstämmelse mellan de professionella gruppernas intressen och statsmakternas intentioner. Den professionella kunskapen behöver också vara allmänt accepterad och så utvecklad att den kan vägleda yrkesutövarna i enskilda fall. Rothstein ifrågasätter att dessa förutsättningar alltid föreligger när det gäller pedagogiska grupper. I sin rapport konstaterar revisorerna samtidigt att Skolverket dåligt når ut till lärarna med sin informationsstyrning. Det gäller både verkets information om möjligheter att arbeta med skolförbättring och verkets information från sin uppföljning och utvärdering i övrigt.

Pedagogiska institutionen vid Göteborgs universitet framhåller också i sitt yttrande att skolor i organisatoriskt hänseende utmärks av s.k. lösa kopplingar. Kännetecknande för sådana organisationer är bl.a. en oförmåga att samla sig till gemensamma satsningar så länge det går ut över de enskilda medarbetarnas bestämmanderätt. Som ett exempel på detta nämner institutionen lärarnas bristande intresse för skolorna som just arbetande organisationer.

Rektorernas arbete med att utveckla skolorna mot en bättre måluppfyllelse försvåras av flera skäl. Hög arbetsbelastning med administration och ekonomi är en ofta påtalad faktor. Men det finns flera. Lärarnas självständiga yrkesutövning och svårigheter att arbeta med gemensamma satsningar på skolorna är andra exempel. Sveriges Psykologförbund och det s.k. DIK-förbundet menar också i sina yttranden över revisorernas rapport att olika yrkeskompetenser i skolorna dåligt tas till vara i arbetet med att utveckla undervisningen.

I rapporten konstaterar revisorerna också flera problem som rör skolhuvudmännen. Dessa uppträder inte som tydliga uppdragsgivare inför skolorna. I de lokala styrdokumenterna – skolplanerna – är målen utvecklade och följs dåligt upp. Ofta saknas också en koppling mellan skolplanen och kommunens budget. Lärarnas förtroende för skolhuvudmännen är dessutom mycket lågt, nästan obefintligt.

I sitt yttrande över revisorernas rapport menar Skolverket att det fortfarande är vanligt med oklarheter om ansvarsfördelningen för skolsystemet på den lokala nivån. Samtidigt menar revisorerna att det är just på lokal nivå som olika lösningar måste sökas – utifrån lokala förutsättningar – för att utveckla undervisningen och skolornas verksamhet i övrigt. Det är däremot statens uppgift att ge stöd och vägledning åt detta lokala arbete genom att formulera tydliga krav och ramar för verksamheten. I skolornas utvecklingsarbete är sedan uppföljning och utvärdering av de nationella kraven en central del. På nationell nivå – för regering och riksdag – är därvid uppgifter om målavvikelse och negativa trender viktiga som bekräftelse på hur det skolsystem man har beslutat om fungerar. Centralt framtagna uppgifter är också viktiga som nationella riktmärken för ansvariga bland skolhuvudmän och skolor på lokal nivå. När det gäller lokal uppföljning och utvärdering – som genomförs av skolhuvudmän och skolor – är uppgifter om målavvikelse och negativa trender tecken på att man inte har levt upp till sina åtaganden enligt gällande bestämmelser.

Sammantaget framträder en bild av skolsystemet med – som SACO påpekar i sitt yttrande – svagheter i varje länk av styrkedjan. Systemets olika delar hänger också dåligt ihop. Revisorerna konstaterar att problemen med att genomföra skolreformer i ett skolsystem med dessa särdrag inte löses enbart med information.

Dagens skolsystem karakteriseras av ett decentraliserat beslutsfattande. Men grundskolans utbildning skall vara likvärdig oavsett var i landet utbildningen bedrivs. Remissinstanserna instämmer i huvudsak i revisorernas överväganden. Men på ett par punkter går remissinstansernas synpunkter starkt isär. Det gäller formerna för centralt och lokalt inflytande över utbildningen. Revisorerna finner emellertid att det inte heller i dessa fall finns något kompakt motstånd mot revisorernas förslag.

Revisorerna menar att en mer förutsättningslös diskussion behöver föras om behovet av åtgärder för att klargöra det nationella uppdraget till skolhuvudmän och skolor, för att analysera skolornas resursanvändning samt för att förtydliga Skolverkets roll. Revisorernas förslag skall ses i denna belysning. Efter remissbehandling av rapporten finner revisorerna inte anledning att ändra de i rapporten framförda förslagen.

3 Revisorernas förslag

Riksdagens revisorer föreslår att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört om behovet av åtgärder när det gäller

1. nationella krav på utbildningen enligt avsnitt 2.1,
2. skolornas resursanvändning enligt avsnitt 2.2,
3. Skolverkets roll enligt avsnitt 2.3.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Agneta Lundberg (s), Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v), Björn Kaaling (s) och Ingvar Eriksson (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Karin Brunsson och revisionsdirektören Elisabeth Carlsund (föredragande).

1998/99:RR8

Stockholm den 27 maj 1999

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Elisabeth Carlsund

Bilaga 1

Riksdagens revisorers rapport 1998/99:3 Skolverket
och skolans utveckling

1998/99:RR8
Bilaga 1



Rapport 1998/99:3

Skolverket och skolans utveckling

Förord

1999-03-04

1998/99:RR8
Bilaga 1

Revisorerna har på eget initiativ granskat Skolverket och skolans utveckling. Granskningen har inriktats på grundskolans utveckling såsom den kan utläsas ur Skolverkets dokumentation från verkets uppföljning och utvärdering. Revisorerna har därmed fått en belysning av både grundskolans utveckling och hur Skolverket har skött sina uppgifter med att följa upp, utvärdera och främja grundskolans utveckling.

Granskningen har i huvudsak genomförts med hjälp av intervjuer och inventering av dokumentation. En enkät rörande informationsinsatser inom Skolverkets fältorganisation har också genomförts. Enkätformuläret ligger som bilaga 1 till denna rapport.

Beställarchefen Hans-Olof Hanselid har haft i uppdrag att vara sakkunnig rådgivare under arbetet med revisorernas granskning av Skolverket och skolans utveckling.

Granskningen har bedrivits inom revisorernas första avdelning. I första avdelningen ingår sedan hösten 1998 Per Rosengren ordförande (v), Bengt Silfverstrand vice ordförande (s), Margit Gennser (m), Agneta Lundberg (s), Björn Kaaling (s), Nils-Göran Holmqvist (s), Alice Åström (v) och Lennart Hedquist (m).

Inom revisorernas kansli har revisionsdirektören Elisabeth Carlsund haft huvudansvar för granskningsarbetet. Även utredningschefen Karin Brunsson och kanslichefen Åke Dahlberg har deltagit i arbetet. Därutöver har fil. kand. Jan Andersson deltagit i delar av arbetet.

Revisorernas rapport sänds nu på remiss till berörda myndigheter och organisationer. Därefter utformar revisorerna sitt slutliga ställningstagande.

Sammanfattning

Revisorerna har granskat Skolverket och skolans utveckling. Granskningen inriktades på grundskolans utveckling såsom den kan utläsas av dokumentation från Skolverkets uppföljning och utvärdering. Revisorerna har därmed fått en belysning av både grundskolans utveckling och Skolverkets uppgifter med att följa upp, utvärdera och främja grundskolans utveckling.

1998/99:RR8
Bilaga 1

Revisorernas iakttagelser

Behovet av bättre skolor var ett viktigt skäl till riksdagens beslut om en ändrad ansvarsfördelning för skolväsendet. Men elevernas ämneskunskaper har i stället försämrats under 1990-talet. Skolverket har inte följt upp elevernas färdigheter enligt läroplanens *mål att sträva mot* på ett systematiskt sätt. Det går därför inte att bedöma om elevernas färdigheter har förbättrats eller försämrats. Genomförda studier visar emellertid på stora skillnader mellan nationella mål och redovisade resultat.

Den genomsnittliga kostnaden per elev i grundskolan minskade med 9 % under perioden 1991–1997. Men också efter dessa besparingar är Sverige det OECD-land som satsar störst andel av sin bruttonationalprodukt på grundskoleutbildning. Jämfört med OECD har den svenska grundskolan under det första till sjätte året i genomsnitt 50 % mer resurser per elev och år samt 28 % högre lärartäthet.

Enligt flera forskningsresultat går det inte att fastställa något generellt samband mellan skolornas ekonomiska resurser och elevernas resultat. Insatser för skolförbättring handlar i stället om andra frågor. Ett arbete mot fastställda mål framhålls som viktigt liksom att skolorna får hjälp från utomstående rapportörer med att återföra resultaten av den egna verksamheten. Kunskap om förändringsprocesser och en öppenhet för en mångfald av lösningar framhålls liksom rektorns betydelse för att driva på arbetet. Men för att rektorerna skall få gehör för idéer om att utveckla undervisningen behöver lärarna nås av kunskap om skolförbättring. Skolverket har samlat och spritt kunskap om skolförbättring till främst företrädare för skolhuvudmännen och i viss utsträckning till rektorerna, men inte till lärarna.

Nationella mål har inte påverkat utbildningen såsom riksdagen förutsatte vid sitt beslut om mål- och resultatstyrda skolor. Läroplanens *mål att uppnå* är inte entydigt formulerade i olika styrdokument. Men problemen är flera.

Studier visar att många lärare vill utveckla sin undervisning. Men de klarar inte av detta på egen hand. Rektorerna ansvarar för att skolorna når nationella mål och vill enligt flera studier koncentrera sig på att utveckla skolorna mot bättre måloffyllelse. Men rektorerna hindras av hög arbetsbelastning med ekonomi och administration. Samtidigt konstaterar de statliga skolinspektörerna i sin rapport i januari 1999 att rektorerna klagade över sina administrativa uppgifter också i de fall inspektörerna bedömde att resurserna för kontorspersonal var tillfredsställande.

Skolhuvudmännen har inte agerat som uppdragsgivare. De har inte skött sina åligganden med att följa upp och utvärdera sina skolplaner. Många

skolhuvudmän började först under 1997 inse det ansvar de fick för skolväsendet den 1 januari 1991.

När det gäller skolornas utvecklingsarbete talar både lärare och elever om hög arbetsbelastning, omorganisationer och besparingar som har hindrat arbetet med att genomföra beslutade reformer. Men variationerna är stora. En del lärare menar att reformerna inte har inneburit så stora förändringar. Andra efterlyser ytterligare direktiv från stat och kommun. Skolverkets studier visar också att centrala reformidéer i många fall inte når ut till skolorna. Det gäller bl.a. läroplanens *mål att sträva mot* samt det nya betygssystemet och behörighetskravet till gymnasieskolan.

Skolverket konstaterar att skolornas sätt att prioritera sina resurser och att organisera undervisningen i många fall utgår från andra faktorer än elevernas behov. Också de statliga skolinspektörerna konstaterar i sin rapport i januari 1999 att särskilt stöd inte bara fördelas efter elevernas olika behov utan också för att avlasta lärarna. I två aktuella studier lämnar eleverna själva sin uppfattning om arbetet på skolorna. Resultaten visar att skolorna har svårt att motsvara behov och förutsättningar hos många elever.

Skolverket har i många avseenden god kunskap om hur grundskolan når – eller inte når – sina mål. Verket har också fört ut sin kunskap till främst företrädare för skolhuvudmännen. Enligt verkets kommunikationspolicy från våren 1996 avses verkets kunskap bidra till dialog och skolutveckling. Verket har senare preciserat sin informationsuppgift till att erbjuda kunskap. Däremot anser Skolverket inte att det är verkets uppgift att uppmana mottagarna att använda kunskapen.

Skolverkets informationsstrategi förutsätter intresserade mottagare, som omsätter budskapet i handling. Dessa förutsättningar har saknats i och med att skolhuvudmännen inte har agerat som uppdragsgivare. Rektorer har inte kunnat arbeta med pedagogisk ledning. I viktiga avseenden har verkets information inte heller lett till avsedd utveckling i skolorna. I fältorganisationens information har t.ex. frågor om elevernas resultat ställda mot nationella mål varit vanligt förekommande under perioden 1994–1998.

Enligt genomförda medieinventeringar uppfattas Skolverket som kompetent, ambitiöst och seriöst. Men verket har haft svårt att synas. Verkets information har inte heller lett till debatt i den utsträckning som – också enligt verkets egen kommunikationspolicy – är önskvärd för att bidra till skolutveckling.

Skolverkets främjandeuppdrag är mångtydigt. Därmed har verkets roll gentemot skolhuvudmän och skolor blivit oklar. Lokala angelägenheter och problem kan tränga undan verkets information om beslutade skolreformer.

Sedan 1994 har regeringen ställt krav på att Skolverket skall utöka sin tillsyn och senare också sina främjande uppgifter. Under senare år har också regeringens mer aktiva styrning av verket medfört ett kraftigt utökat antal regeringsuppdrag till verket. Sammantaget har regeringens styrning medfört att verkets olika uppgifter har blivit allt svårare att förena. Under senare år har regeringen inrättat system för lokal kvalitetsredovisning och för nationell kvalitetsgranskning. För de nationella kvalitetsgranskningarna skall Skolverkets inspektionsnämnd inrättas den 1 juli 1999. Nämnden skall knytas till verket men arbeta på direkt uppdrag av regeringen.

Nationella krav på utbildningen behöver tydligt hävdas

Regeringen bör ta initiativ till att läroplanens *mål att uppnå* formuleras på ett entydigt sätt i styrdokumentens olika delar.

Skolverket bör i sin information till skolhuvudmän och skolor tydliggöra nationella mål och avvikelser från nationella mål. Det är väsentligt att elevernas färdigheter enligt läroplanens *mål att sträva mot* därvid lyfts fram.

I Skolverkets samlade kunskap finns flera exempel på att centrala delar i gällande bestämmelser för skolväsendet inte efterlevs. Verket bör därför fortsätta med att utveckla sin egeninitierade tillsyn.

Skolornas resursanvändning behöver analyseras

Sverige är det OECD-land som i förhållande till sin bruttonationalprodukt satsar mest resurser på grundskoleutbildning. Men det saknas en analys av hur skolorna använder sina resurser. Regeringen bör därför ta initiativ till att en grundlig och oberoende analys av hur grundskolorna prioriterar och använder sina resurser genomförs. Regeringen bör också ge riksdagen bättre information om skolornas resurser och resursanvändning.

I arbetet med att utveckla undervisningen behöver skolorna ompröva sin resursanvändning. Skolorna behöver motivation för detta arbete. Skolverket bör därför tydliggöra målavvikelser och negativa trender samt grundskolans i internationell jämförelse goda resurstilldelning och höga lärartäthet. Verket bör också lyfta fram sin kunskap om skolklassen samt om elever i behov av särskilt stöd. Denna kunskap innebär att etablerade förhållningssätt och traditioner i skolorna måste omprövas. Skolverket behöver också i större utsträckning rikta sin information till skolorna. Revisorerna föreslår att regeringen ger verket i uppdrag att utforma ett program om skolförbättring riktat till lärarna. Inom ramen för lärarnas avtalsenliga kompetensutveckling bör skolhuvudmännen få i uppdrag att genomföra programmet under ett till två år. Därefter bör programmet förnyas. I sin tillsyn bör Skolverket uppmärksamma skolhuvudmännen på deras ansvar för att rektorerna arbetar med att utveckla utbildningen.

I skolornas arbete med att utveckla undervisningen är det viktigt med återföring av den egna verksamhetens resultat. Detta framhålls i olika forskarrapporter. Regeringen bör därför omformulera den nuvarande förordningen om kvalitetsredovisning. Av förordningen bör klart framgå att skolornas redovisning skall grundas på en ingående analys av resursanvändningen och verksamhetens resultat.

Skolverkets roll behöver förtydligas

Begreppet att främja skolutveckling är diffust och mångtydigt och bör ersättas. Regeringen bör precisera verkets främjandeuppgifter på nationell nivå. I kontakter med skolhuvudmän och skolor bör verkets centrala uppgift vara att hävda nationella krav på utbildningen. Men verket bör inte ha något ansvar för utvecklingsarbetet på enskilda skolor.

Skolverkets mandat måste vara tydligt. Behovet av en inspektionsnämnd bredvid verkets utökade tillsyn bör klargöras.

1 Revisorernas iakttagelser och överväganden

Revisorerna har granskat Skolverket och skolans utveckling. Granskningen har inriktats på grundskolans utveckling såsom denna kan utläsas av dokumentation från Skolverkets uppföljning och utvärdering. Revisorerna har därmed fått en belysning av både grundskolans utveckling och Skolverkets uppgifter med att följa upp, utvärdera och främja grundskolans utveckling.

1998/99:RR8
Bilaga 1

1.1 Ett nytt styrsystem och en ny skoladministration

Kravet på bättre skolor var ett skäl till att riksdagen hösten 1990 fattade beslut om en klarare ansvarsfördelning för skolväsendet. Detta beslut var ett led i en rad successiva beslut om ett decentraliserat skolsystem. Bättre skolor skulle åstadkommas genom att ansvaret för verksamheten fördes ut till dem som arbetar i skolorna. Lärarnas yrkeskunskap och skolledarnas förmåga att samla alla i skolorna kring gemensamma mål framhölls som avgörande för skolornas resultat. Grundläggande nationella mål skulle anges i lag och övriga mål i klara och tydliga läroplaner. Likvärdigheten i detta mål- och resultatstyrda skolsystem skulle garanteras genom uppföljning, utvärdering och tillsyn. Uppföljning och utvärdering skulle bedrivas såväl i den enskilda skolan som på kommunal och nationell nivå. Ett nytt målrelaterat betygssystem med tre betygsteg har också införts. Huvudmannaskapet för skolväsendet fördes över till kommunerna den 1 januari 1991. (Se avsnitt 3.5.1.)

Ett nytt statligt verk för skolväsendet inrättades. Det nya Skolverket fick två huvuduppgifter. Den ena uppgiften var att följa upp och utvärdera samt att utöva tillsyn över skolväsendet. Den andra uppgiften var att ta fram underlag och förslag till skolväsendets utveckling.

1.2 Ingen förbättring i grundskolans resultat

Resultaten från 1995 års nationella utvärdering visar att många elever uppnår goda ämnesmässiga resultat. Men i förhållande till tidigare genomförda nationella utvärderingar har en försämring ägt rum. (Se avsnitt 4.2.2.) Det finns också flera allvarliga brister i måluppfyllelse när det gäller elevernas färdigheter.

1.2.1 Negativa trender när det gäller elevernas ämneskunskaper

I internationell jämförelse läser svenska elever mycket bra. Men enligt Skolverket läser 4–5 % av eleverna i grundskolans år 8 sämre än genomsnittseleven i skolår 3. Eleverna har framför allt svårigheter med faktatexter. Enligt Skolverket saknade också en alltför stor andel av eleverna i skolår 9 sådan läsfärdighet att de kunde ta till sig samhällsinformation.

Två tredjedelar av eleverna i skolår 9 bedömdes kunna kommunicera på engelska utan större svårigheter. Men 10 % av eleverna bedömdes ha så stora svårigheter att de knappast kunde sägas ha uppfyllt målen i den då gällande läroplanen, Lgr80.

I matematik konstaterades betydande skillnader i elevernas prestationer vid 1995 års nationella utvärdering liksom tidigare vid 1989 års nationella utvärdering. Eleverna hade också tydliga problem med uppgifter som krävde lösningar i flera steg. Forskarna bedömde också att 18 % av eleverna i skolår 9 inte behärskade grundläggande färdigheter i matematik.

Därtill kommer att förändringarna var negativa när elevernas resultat vid 1995 års nationella utvärdering jämfördes med resultaten vid tidigare nationella utvärderingar. I svenska konstaterades en viss försämring av elevernas läsförmåga i både det andra och det femte skolåret. I matematik konstaterades att eleverna i skolår 5 var något sämre på att lösa sina uppgifter jämfört med tidigare nationella utvärderingar. Den andel elever i skolår 9 som bedömdes sakna grundläggande färdigheter i matematik hade också ökat med 5 procentenheter från 13 % till 18 % mellan 1992 och 1995.

Också Skolverkets betygsstatistik visar en negativ trend under 1990-talet. (Se avsnitt 4.2.2.) Andelen elever som efter genomgången grundskola saknade ämnesbetyg eller slutbetyg ökade från 4,7 % till 6 % mellan läsåren 1992/93 och 1996/97. Andelen elever som saknade betyg i ämnena svenska, engelska och matematik minskade emellertid något under samma period. Det tyder på att målpuppfyllelsen skulle visa på en mer negativ trend om revisorerna hade tagit med fler eller alla ämnen i sin bedömning.

Vårterminen 1998 lämnade för första gången en årgång elever grundskolan med nya, målrelaterade betyg. Av de elever som våren 1998 lämnade grundskolan hade 20,4 % inte nått målen och erhållit betyget Godkänd i ett eller flera ämnen. I samma grupp elever var det totalt 8,6 % som inte hade nått målen i ett eller flera av ämnena svenska, engelska och matematik och som därmed saknar behörighet för gymnasieskolans nationella program. Våren 1998 genomfördes också för första gången de obligatoriska ämnesproven i svenska, engelska och matematik i grundskolornas avgångsklasser. Enligt Skolverkets redovisning var den andel som inte nådde målen

- 3,3 % enligt betygen och 5,9 % enligt ämnesproven i ämnet svenska
- 4,6 % enligt betygen och 2,9 % enligt ämnesproven i ämnet engelska
- 5,3 % enligt betygen och 11,4 % enligt ämnesproven i ämnet matematik.

Ämnesproven är obligatoriska. Trots detta var bortfallet stort. Det genomsnittliga bortfallet var ca 30 % när det gällde de betyg som eleverna erhöll på provet i de tre ämnena. På enskilda delprov var bortfallet mindre och uppgick till i genomsnitt 18 %.

1.2.2 Stora brister när det gäller elevernas färdigheter

Mål att sträva mot rör elevernas färdigheter. Skolverket har inte följt upp dessa mål på samma systematiska sätt som när det gäller ämnesmålen. Utvecklingen över tid är därför svår att bedöma. Genomförda studier visar emellertid på stora skillnader mellan uppsatta mål och redovisade resultat. (Se avsnitt 4.2.3.)

Vid 1992 års nationella utvärdering undersöktes elevernas förmåga att lösa problem med bl.a. ett undersökande och ifrågasättande arbetssätt. Skolver-

kets slutsats var att eleverna inte nådde upp till målen i den dåvarande läroplanen. Verket följde emellertid inte upp resultatet vid 1995 års utvärdering.

Enligt Skolverket finns ett nära samband mellan elevernas inflytande över undervisningen och elevernas färdigheter. Enligt verket förutsätter också det kunskapsbegrepp som lyfts fram i den nya läroplanen mer aktiva elever som får ta ett större ansvar i undervisningen. Vid både 1992 och 1995 års nationella utvärdering konstaterades emellertid att inslag i undervisningen som förutsatte mer aktiva elever endast förekom i mindre omfattning. Enligt verkets attitydmätningar upplever eleverna att deras inflytande i skolan ökade mellan 1994 och 1997. Men vid 1997 års attitydmätning ansåg fortfarande mer än hälften av eleverna att de endast i liten utsträckning kunde påverka sin situation i skolan. I 12 av 14 tillsynsärenden under perioden april 1996 till juni 1998 bedömde också Skolverket att eleverna inte hade sådant inflytande över undervisningen att de kunde ta ansvar för sin utbildning. Verket konstaterade i dessa fall att de statliga kraven på undervisningen inte var uppfyllda.

1998/99:RR8
Bilaga 1

1.3 Skolorna och resurserna

1.3.1 Mycket resurser internationellt sett

Under perioden 1991-1997 minskade den genomsnittliga kostnaden per elev i grundskolan med 9 %. Men också sedan hänsyn tagits till dessa besparingar satsar Sverige mycket resurser på grundskoleutbildning. Sverige är det OECD-land som satsar störst andel av sin BNP på grundskoleutbildning. Jämfört med OECD satsar Sverige 50 % mer i genomsnittlig kostnad per elev och är under grundskolans år 1 till 6. Jämfört med genomsnittet inom OECD är lärartätheten i svenska grundskolor också 28 % högre under skolåren 1 till 6 och 20 % högre under skolåren 7 till 9.

1.3.2 Inga generella samband mellan resurser och resultat

Enligt flera internationella forskningsresultat går det inte att fastställa något generellt samband mellan skolornas ekonomiska resurser och elevernas resultat. (Se avsnitt 5.1.)

Vid redovisningen av sin utbildningsstatistik hösten 1997 konstaterade också OECD att erfarenheterna från de tre senaste decennierna inte ger något entydigt svar på vilken betydelse resursinsatserna har för utbildningens genomförande. Ett år senare betonade OECD behovet av att förändra skolorna så att de kunde möta framtida krav på utbildningen.

1.3.3 Forskning om skolförbättring

Med skolförbättring avses arbetet med att anpassa skolornas resursanvändning så att elevernas resultat bättre svarar mot nationella mål. I Sverige och andra nordiska länder finns det sparsamt med systematiska erfarenheter av skolförbättring och också sparsamt med resultat från forskning om skolförbättring. Sedan 1930-talet har dock forskningen i USA och England samt

under senare tid i Nederländerna uppmärksammat området skolförbättring som kunskapsfält. (Se avsnitt 5.1.) Forskarnas slutsatser är likartade.

Ett kontinuerligt arbete på skolorna mot fastställda mål framhålls som viktigt liksom hjälp från utomstående rapportörer med återföring av resultat från den egna verksamheten. Vidare bör skolorna inte låsa sig vid ensidiga lösningar på sina problem utan vara öppna för en mångfald av lösningar. Allmän kunskap om förändringsprocesser bör också tas till vara i skolornas arbete. Erfarenheterna visar att isolerade insatser på enskilda skolor inte ger önskade effekter. Flera skolor kan därför knytas till varandra för att byta erfarenheter. Tidsperspektivet måste vara långt.

Forskarna betonar att lärarna är den grupp som framför allt måste nås med kunskap om skolförbättring. Detta är en förutsättning för att rektorerna skall kunna få acceptans för och driva idéer om att utveckla skolornas verksamhet mot en bättre måluppfyllelse.

1998/99:RR8
Bilaga 1

1.3.4 Skolverket har spritt kunskap – men inte till skolorna

Skolverket har gjort kunskapssammanställningar och också studerat sambanden mellan skolornas resurser och elevernas resultat. (Se avsnitt 5.2.) Skolverket har spritt sin kunskap via bl.a. utbildningsekonomiska seminarier till främst företrädare för skolhuvudmännen. I seminarierna deltog också några skolpolitiker och rektorer, men inga lärare.

1.4 Skolorna och skolhuvudmännen

Revisorerna konstaterar att nationella mål inte har påverkat utbildningens genomförande på det sätt som riksdagen förutsatte vid sitt beslut om ett mål- och resultatstyrt skolväsende. Problemen är flera och rör såväl formuleringen av *mål att uppnå* i olika styrdokument som skolhuvudmännens och skolornas arbete med de nationella målen.

1.4.1 Oklara målformuleringar när det gäller *mål att uppnå*

Revisorerna har uppmärksammat att läroplanens *mål att uppnå* inte är helt entydiga i grundskolans olika styrdokument. (Se avsnitt 4.1.2.)

Enligt läroplanen är *mål att uppnå* mål som skolan ansvarar för att varje elev efter genomgången grundskola uppnår. Enligt kursplanernas inledande del uttrycks dock kraven för *mål att uppnå* som den grundläggande kunskapsnivå i ämnet som alla elever skall ges möjlighet att minst uppnå. Men i kursplanernas precisering av ämnesmålen är *mål att uppnå* mål som eleverna skall ha uppnått i slutet av femte respektive nionde skolåret.

Dessa olika formuleringar av de ämnesmässiga målen att uppnå innebär att skolans ansvar – och åtagande – för varje elev är oklart. Det är således oklart i vilken mån skolorna kan sägas ha uppfyllt sina åtaganden gentemot de elever som vårterminen 1998 lämnade grundskolans nionde år utan att ha uppnått målen och erhållit betyget Godkänd i ett eller flera ämnen.

1.4.2 Lärare önskar ändrad undervisning

Vid 1995 års nationella utvärdering studerades lärarnas syn på undervisningen. (Se avsnitt 4.2.4.) Det visade sig att många lärare vill utveckla sin undervisning. Lärarnas ambition var att ge eleverna allmänbildning och fasta ämneskunskaper och samtidigt utveckla elevernas eget tänkande. Lärarna hade emellertid svårt att av egen kraft klara den önskvärda utvecklingen av undervisningen. Enligt Skolverkets attitydundersökning 1997 anser också mer än hälften av grundskolans lärare att skolledarna inte har någon betydelse som pedagogiska ledare. (Se avsnitt 3.2.1.)

Rektorernas betydelse för att utveckla undervisningen tas också upp i en doktorsavhandling våren 1998. Där konstateras en stor samvariation mellan förändringsbenägna skolor och rektorer som utmanar lärarnas föreställningar om lärande. (Se avsnitt 3.5.1.)

Enligt Skolverkets studier är goda undervisningsresultat en fråga om lärarnas förhållningssätt i undervisningen snarare än en fråga om val av olika undervisningsmetoder. I verkets studie av 20 erkänt duktiga lärare konstaterades att dessa lärare hade ett reflekterande arbetssätt med många inslag av uppföljning och utvärdering. Ofta blandade dessa lärare också olika undervisningsmetoder. (Se avsnitt 5.2.3.)

1.4.3 Överbelastade rektorer hinner dåligt med pedagogisk ledning

Rektorn har enligt gällande bestämmelser ett särskilt ansvar för att utbildningen på skolorna utvecklas så att nationella mål nås. Enligt flera studier önskar rektorerna också koncentrera sig på skolornas mål. Men samstämmiga studier (avsnitt 6.2.2) visar att rektorerna har hög arbetsbelastning och är stressade. Rektorerna har blivit fler under 1990-talet, men de hinner inte med sina uppgifter med det pedagogiska ledarskapet och arbetet mot nationella mål. Inom ramen för sin tillsyn har Skolverket kritiserat skolhuvudmännen för att rektorerna har fått administrativa uppgifter i en sådan utsträckning att det pedagogiska ledarskapet blir lidande. Enligt Skolverket försvåras rektors arbete också av att målen i kommunernas skolplaner i många fall är otydliga. Verket konstaterar också att skolhuvudmännen dåligt följer upp de nationella målen. Enligt Skolverket har verksamhetens innehåll inte ägnats samma intresse som verksamhetens ekonomi. Mycket lite har också hänt under 1990-talet när det gäller skolornas ledning, trots att verksamheten har vuxit.

Skolverket ansvarar sedan våren 1992 för en statlig rektorsutbildning. (Se avsnitt 6.2.2.) Utbildningen har bedrivits vid sex universitet och högskolor. Enligt de utvärderingar som har genomförts på verkets uppdrag är de rektorer som har genomgått utbildningen oftast mycket nöjda. Men det är svårt att utifrån genomförda utvärderingar bedöma utbildningens värde för rektorernas arbete mot de nationella målen. Det saknas också uppgifter om hur stor andel av nu tjänstgörande rektorer i grundskolan som har gått utbildningen. De utbildningsansvariga har inte heller alltid tagit hänsyn till Skolverkets utbildningsprogram.

1.4.4 Skolhuvudmännen har inte agerat som uppdragsgivare

Skolverket konstaterade redan 1993 att skolhuvudmännen inte skötte sina åligganden enligt skollagen med att följa upp och utvärdera sina skolplaner. År 1996 fattade verket beslut om ett handlingsprogram för att påskynda utvecklingen mot ett mål- och resultatstyrt skolväsende. Under 1997 höll verksledningen seminarier med ledande kommunpolitiker från landets samtliga kommuner för att informera om skolväsendets styrning och ansvarsfördelning. De flesta politikerna ansåg att informationen var viktig. För många innebar informationen en nyhet. Men flera kommunpolitiker ställde sig frågande till Skolverkets roll. Enligt Skolverket tog skolhuvudmännen år 1997 ett större ansvar för skolväsendet än tidigare. Men 20 av 21 skolhuvudmän fick kritik vid verkets granskning av kommunernas styrning och egenkontroll under perioden juni 1996 till april 1998. (Se avsnitt 6.2.1.)

Utöver dessa problem finns också en allvarlig förtroendeklyfta mellan lärarna och de kommunala uppdragsgivarna. Enligt Skolverkets attitydundersökning 1997 anser mer än åtta av tio lärare att kommunerna inte klarar av att ta ansvar för sina skolor. (Se avsnitt 3.2.1.)

1.4.5 Många problem i det lokala utvecklingsarbetet

I Skolverkets dokumentation lämnas både positiva och negativa intryck från skolornas utvecklingsarbete. (Se avsnitt 6.3.) Både lärare och rektorer talar om hög arbetsbelastning. Omorganisationer och besparingar upplevs som hinder för reformernas genomförande. Många rektorer menar att dessa frågor dominerar i deras arbete. Men variationerna är stora. En del lärare menar att reformerna egentligen inte har inneburit så mycket nytt. Andra lärare efterlyser fler direktiv från stat och kommun. Enligt både lärares och rektorers uppfattning är den stora förändringen de krav som följer av läroplanens *mål att uppnå*. Många uttrycker oro över elever som uppfattas som svaga. Läroplanens *mål att sträva mot* diskuteras emellertid knappast alls.

Enligt redovisningen från Skolverkets betygsprojekt menade flera lärare att det nya betygssystemet inte nämnvärt hade förändrat deras uppläggning av undervisningen. De hade arbetat målinriktat redan tidigare. I samma studie konstaterade verket att lärarna relativt bra kunde beskriva betyget Mycket väl godkänd i termer av faktiska kunskapskrav. Men lärarna hade svårt att ange sina grunder för att bedöma att en elev inte hade uppnått målen och inte erhöll betyget Godkänd.

I en förstudie till verkets pågående projekt om Skolornas arbete med *mål att uppnå* under grundskolans år 9 visade det sig t.ex. att skolorna i flera fall kom till insikt om behörighetskravet till gymnasieskolan (godkända betyg i svenska, engelska och matematik från grundskolans år 9) först under 1997, tre år efter det att bestämmelserna hade trätt i kraft.

1.4.6 Skolklassen och elever i behov av särskilt stöd

Avsaknaden av entydiga och påvisbara samband mellan skolornas resurser och elevernas resultat i kombination med Sveriges redan omfattande resurs-

insatser för skolan innebär att diskussionen om skolförbättring i hög grad måste inriktas på hur skolorna använder sina resurser för att nå goda resultat.

Skolverket har studerat två frågor av betydelse för hur skolorna använder sina resurser. Den ena frågan rör skolklassens storlek och dess betydelse för undervisningen. (Se avsnitt 5.2.2.) Den andra frågan rör hur skolorna arbetar med att tillgodose behoven hos elever som bedöms vara i behov av särskilt stöd. (Se avsnitt 5.2.4.) En genomgående iakttagelse är att skolornas sätt att organisera undervisningen och att prioritera i många fall utgår från andra faktorer än elevernas behov. Enligt verket inverkar bl.a. traditioner och oklarheter kring begreppen skolklass och elever i behov av särskilt stöd. Också de statliga utbildningsinspektörerna menar i sin rapport i januari 1999 att särskilt stöd inte fördelas efter elevernas specifika behov utan för att lösa skolornas undervisningsproblem.

Skolverket konstaterar att begreppet skolklass i många fall enbart är en administrativ term i form av eleverna på en klasslista. Själva undervisningen organiseras i andra grupperingar. I extremfallet sammanfaller dessa undervisningsgrupper aldrig med eleverna på klasslistan. Forskningsresultat ger inte heller något belägg för att undervisningsgruppens storlek har någon påtaglig betydelse för elevernas prestationer. Däremot har undervisningsgruppens storlek betydelse för lärarens välbefinnande.

Också när det gäller elever med svårigheter eller elever i behov av särskilt stöd konstaterar Skolverket att begreppen är oklara. Verket konstaterar att gruppen barn och ungdomar med fysiska funktionsnedsättningar är stabil över tiden. Men utöver denna grupp är det svårt att avgöra hur många barn skolorna har att stödja. Antalet elever som bedöms vara i behov av särskild stödundervisning ökar. Samtidigt minskar den andel elever som erhåller särskilt stöd. Men enligt Skolverket är det svårt att bedöma resultatet av den stödundervisning och andra åtgärder som förmedlas till elever som bedöms vara i behov av särskilt stöd. Verket menar att det inte är självklart hur omfattningen av dagens stöd skall betraktas.

Skolorna har svårt att motsvara behov och förutsättningar hos många elever. Detta har belysts ur elevernas eget perspektiv i två aktuella studier, Lärarhögskolans s.k. Livsprojekt och Skolverkets egen studie Elever som medforskare. (Se avsnitt 3.1.)

Skolverket konstaterade i sin studie av 20 skickliga lärare att dessa lärare i endast liten utsträckning frågade efter specialundervisning. Dessa lärare arbetade i stället mycket med att följa upp enskilda elevers prestationer och anpassa uppgifterna till de enskilda elevernas behov. (Se avsnitt 5.2.3.)

1.5 Skolverkets utvecklingsuppdrag

Skolverket har givit sin främjandeuppgift skilda innebörder i olika delar av sin verksamhet. Ibland ger verket främjandeuppgiften en snävare och ibland en vidare innebörd. Uppgiften att främja skolutveckling har också inneburit helt olika typer av insatser. Uppgiften kan avse arbete med målformulering och styrdokument på nationell nivå. Men uppgiften kan också avse lokala insatser på verksamhetsnivån. Skolornas utveckling kan också främjas på

olika sätt. Det kan ske med olika stödjande insatser. Men det kan också handla om att med hjälp av tillsyn och kontroll sätta gränser och tydligt visa vägen till en önskvärd utveckling. En sådan koppling betonas av verkets fältorganisation.

1998/99:RR8
Bilaga 1

Skolverket har inga möjligheter att vidta tvingande åtgärder gentemot skolor och skolhuvudmän. Verket arbetar med vad som ofta betecknas som informationsstyrning. Enligt verkets kommunikationspolicy skall verket bidra med den bästa kunskapen om svensk skola. Verkets information skall också bidra till en dialog kring skolornas resultat. Denna dialog skall bidra till skolförbättring. Vid uppföljningen av sin verksamhet 1995/96 preciserade verket sin roll i den informativa styrningen till att avse ett erbjudande om kunskap men inte som en uppmaning att använda kunskapen.

1.5.1 Skolverket vet mycket och gör mycket

Revisorerna konstaterar att Skolverket i många avseenden har byggt upp god kunskap om hur grundskolans mål har uppnåtts – eller inte uppnåtts – under 1990-talet. Elevernas färdigheter har emellertid inte studerats på ett sådant sätt att det går att bedöma om resultaten har förbättrats eller försämrats. Verket har också inventerat och dokumenterat kunskap om samband mellan skolornas åtgärder och elevernas resultat.

Skolverket har fört ut sin kunskap till framför allt företrädare för skolhuvudmännen. Under 1997 mötte verket så gott som samtliga kommuners kommunal- och oppositionsråd. Verket mötte också representanter från styrelser för skolväsendet i landets flesta kommuner. Samma år nådde verket i genomsnitt också ungefär var femte skolledare i landet. Också lärare och elever deltog i verkets sammankomster. Men i förhållande till dessa gruppers storlek var deras deltagande mycket begränsat. (Se avsnitt 6.6.2.)

Skolverkets kontakter har främst haft formen av seminarier och konferenser samt kommunbesök och projekt. Verket har också fört ut sin kunskap med hjälp av en omfattande dokumentation samt informationsteknik.

1.5.2 När Skolverket ut med sina budskap?

Skolverkets informationsstrategi förutsätter intresserade mottagare som omsätter budskapet i handling. Revisorerna konstaterar emellertid att efterfrågan på verkets kunskap begränsas av brister i skolväsendets styrsystem på den lokala nivån. Skolhuvudmännen har inte agerat som uppdragsgivare och rektorerna har inte kunnat arbeta med pedagogisk ledning.

De som beställer Skolverkets dokumentation har ofta fått kunskap om dokumentationen via verkets Nyhetsbrev. Detta nådde under år 1997 alla grundskolans rektorer. Ca 70 % av lärarna hade också information om Nyhetsbrevet. Men verket har tydliga problem med att nå ut med sitt material till avsedda grupper. Våren 1996 följde verket upp hur tre olika slag av referensmaterial för lärarna hade nått ut. Skrifterna kunde beställas utan kostnad från verket. Bland de avsedda lärargrupperna hade ca 20 % sett en av skrifterna och ca 10 % hade sett de två övriga skrifterna. De som hade sett skrifterna ansåg att materialet höll hög kvalitet och alla ville ha materialet.

Skolverkets information har inte heller lett till önskvärd utveckling på skolor och hos skolhuvudmän. I fältorganisationens informationsstyrning har elevernas resultat ställda mot nationella mål samt skolväsendets styrsystem varit vanligt förekommande ämnen under perioden 1994–1998. Trots detta visar måloppfyllelsen på en negativ trend. Först under 1997, efter omfattande informationsinsatser från verksledningen, började också många skolhuvudmän förstå innebörden av sitt ansvar för utbildningen.

Enligt medieinventeringar som Skolverket beställt, uppfattas verket som en kompetent, ambitiös och seriös myndighet. Verkets dokumentation får kvantitativt bra genomslag. Men som aktör har verket svårt att synas och komma till tals i medierna. Verkets information har inte heller i nämnvärd utsträckning bidragit till debatt i den utsträckning som – också enligt verkets egen kommunikationspolicy – är önskvärd för att bidra till skolutveckling.

Det finns också flera exempel på att viktiga budskap inte har nått fram till skolornas professionella grupper. Det gäller bl.a. det nya betygssystemet, läroplanens *mål att sträva mot* och behörighetskravet för gymnasieskolan. (Se avsnitten 4.3 respektive 6.3.) Skolverket redovisade också stora bortfall för de obligatoriska ämnesprov som genomfördes våren 1998 i grundskolans avgångsklasser.

1.5.3 Oklar främjandeuppgift splittrar verkets insatser

Skolverket har många olika uppgifter. Under senare år har främjandeuppgiften betonats alltmer. Med de olika innebörder som kan ges åt denna uppgift har verkets uppdrag gentemot skolhuvudmän och skolor blivit både mer omfattande och mer oklart. I det lokala arbetet med skolutveckling har Skolverket löst detta med att kombinera sina uppgifter att stödja lokal skolutveckling med uppgifterna att informera samt att följa upp och utvärdera skolväsendet. Detta är bl.a. fallet när det gäller de omfattande projekten Reform i rörelse – och dess grundskoledel BUS-projektet – samt Skola i utveckling.

Det finns många tecken på att det är stor efterfrågan på verkets insatser när det gäller att anordna sammankomster för olika lokala skolföreträdare. Inom verket har denna utveckling lett till reflexioner om hur långt verkets ansvar sträcker sig när det gäller lokalt utvecklingsarbete. Det finns också allvarliga tecken på att lokala problem tränger undan verkets information om skolreformerna. (Se avsnitten 6.3.1 respektive 6.7.4.)

1.6 Regeringens roll och insatser

Under de första verksamhetsåren höll sig regeringen av naturliga skäl avvaktande till det nya Skolverket. Det fanns dock tidigt indikationer på problem med grundskolans utveckling. Detta framgick redan av 1994 års nationella utvecklingsplan (skr. 1993/94:183).

1.6.1 Ökade krav på Skolverket – uppgifterna allt svårare att förena

Regeringens styrning av Skolverket har i huvudsak medfört att omfattningen av Skolverkets uppdrag ytterligare har ökat.

1998/99:RR8
Bilaga 1

Sedan våren 1994 har regeringen betonat att verkets tillsyn skall öka. Först prioriterades tillsynen på bekostnad av verkets utvecklingsarbete, vilket också var i enlighet med regeringens riktlinjer. Sedan 1995 och i mer markerad grad sedan 1997 års nationella utvecklingsplan har regeringen emellertid också ställt ökade krav på verkets främjandeuppgift och arbetet med utbildningens kvalitet. Mest angeläget var detta i grundskolans utbildning. I utvecklingsplanen konstaterade regeringen att det fanns mycket information om svårigheter att nå de nationella målen. Enligt regeringen skulle verket också främja lokalt utvecklingsarbete genom att bl.a. sprida utvecklingsidéer och exempel.

Regeringens styrning av Skolverket blev mer aktiv. Bl.a. fick verket ett stort antal regeringsuppdrag. Regeringen ställde också krav på att Skolverket skulle använda sin kunskap till att mer aktivt påverka skolornas utveckling genom information, debatt och kommentarer.

Sammantaget har regeringens ökade krav medfört att Skolverkets uppgifter blir allt svårare att förena. Verket har konstaterat att det finns stor efterfrågan på lokalt stödande insatser. Samtidigt har lokala stödinsatser ibland trängt ut verkets uppgift att hävda de nationella kraven på utbildningen. Verkets stöd till lokalt utvecklingsarbete kan också vara svårt att förena med verkets uppgift att följa upp och utvärdera på nationell nivå. (Se avsnitt 6.3.4.) På lokal nivå kan också ett alltmer långtgående ansvar för stöd till skolornas utvecklingsarbete komma i konflikt med verkets uppgift att utöva tillsyn över och kritisera samma skolor. Ökad aktivitet på lokal nivå kan också bli svår att förena med en kraftig utökning av regeringsuppdrag till verket.

1.6.2 Regeringens egna utvecklingsinsatser

Regeringen har under senare år tagit initiativ till flera egna insatser riktade mot skolorna och de professionella grupperna där. (Se avsnitt 7.4.) Regeringen har också beslutat om två system för kvalitetsutveckling av skolornas verksamhet.

I skollagen och skolförordningarna finns bestämmelser om att skolhuvudmän och skolor skall följa upp och utvärdera utbildningen mot nationella mål. I september 1997 utfärdade regeringen en förordning om kvalitetsredovisning i skolor och kommuner. Med förordningen lyftes skollagens och skolförordningarnas krav på uppföljning och utvärdering fram ytterligare. Syftet var främst att tillgodose behoven av kvalitetsutveckling i det lokala skolarbetet. Men kvalitetsredovisningarna skulle också användas i de nationella kvalitetsgranskningar som regeringen samtidigt aviserade.

I december 1997 gav regeringen Skolverket i uppdrag att genomföra nationella kvalitetsgranskningar inom tre områden. Kvalitetsgranskningarna skulle genomföras med hjälp av statliga, externt sakkunniga utbildningsinspektörer och bli ett årligt komplement till Skolverkets reguljära verksamhet. Syftet med kvalitetsgranskningarna är att kontrollera och redovisa skolornas

resultat och måluppfyllelse. Men granskningarna skall också kunna ge stöd till den lokala kvalitetsutvecklingen.

För systemet med nationella kvalitetsgranskningar har regeringen aviserat sin avsikt att inrätta Skolverkets inspektionsnämnd den 1 juli 1999. Nämnden skall få en nära koppling till Skolverkets reguljära tillsyn. Men enligt regeringen skall nämndens uppgift vara att granska skolan på direkt uppdrag av regeringen.

1998/99:RR8
Bilaga 1

1.7 Revisorernas slutsatser

1990-talets skolreformer avsågs leda till bättre skolor. Grundskolans resultat har emellertid försämrats under 1990-talet. Revisorerna menar att detta är oacceptabelt.

Flera forskare har belyst förutsättningar och problem hos både skolhuvudmän och skolor vid genomförande av de nu aktuella skolreformerna. (Se avsnitten 3.5.1 respektive 5.1.2.) Forskarna framhåller bl.a. brister i kommunernas förutsättningar som uppdragsgivare. Vikten av fortlöpande måldiskussioner bland skolornas professionella grupper liksom vikten av extern hjälp med återföring av egna erfarenheter och resultat betonas också. Skolor bör också utbyta erfarenheter med varandra och ta vara på erfarenheter av förändringsprocesser från andra organisationer. I dessa sammanhang framhålls rektors betydelse som pedagogisk ledare liksom behovet av ett långt tidsperspektiv.

Enligt revisorerna behöver ett par grundläggande krav ställas på det fortsatta arbetet med att förbättra skolan.

1.7.1 Nationella krav på utbildningen måste tydligt hävdas

Revisorerna konstaterar att de nationella kraven på utbildningen i flera fall inte har nått ut till skolorna. Därmed saknar skolor och skolhuvudmän den vägledning som är själva grunden för ett mål- och resultatstyrt skolsystem.

Tydliga mål för undervisningen är en viktig förutsättning för att kunna utkräva ansvar av skolor och skolhuvudmän i ett mål- och resultatstyrt skolsystem. Tydliga mål är också en fråga om elevernas rättssäkerhet. Regeringen bör därför ta initiativ till att läroplanens *mål att uppnå* formuleras på ett entydigt sätt i styrdokumentens olika delar. Är innebörden att varje elev skall ha uppnått dessa mål efter genomgången grundskola eller räcker det med att eleverna – som kollektiv – ges möjligheter att minst uppnå målen?

Skolverket har ingen möjlighet att vidta tvingande åtgärder. Detta får emellertid inte tas till intäkt för en undfallande inställning när det gäller verkets information till skolor och skolhuvudmän. Revisorerna ifrågasätter verkets inställning att skolsystemet närmast betraktas som en fri marknad där de lokala aktörerna kan välja eller välja bort information efter eget gottfinnande. I sin information till skolhuvudmän och skolor bör verket prioritera nationella mål samt med större skärpa tydliggöra nationella mål – och avvikelser från nationella mål – på utbildningen.

I verkets uppföljning och utvärdering finns flera allvarliga tecken på svårigheter för skolornas professionella grupper att förstå och omsätta läropla-

nens *mål att sträva mot*. Dessa mål rör elevernas färdigheter. I sin information om skolornas mål måste verket därför prioritera innebörden av dessa mål. Verket måste också systematiskt följa upp och utvärdera dessa mål så att undervisningens resultat kan följas över tiden i detta avseende. Resultatet av denna uppföljning och utvärdering blir en viktig del i verkets information om elevernas färdigheter till skolor och skolhuvudmän.

Enligt revisorernas uppfattning är det också allvarligt med de stora bortfall som erhöles på de obligatoriska, nationella proven våren 1998. Det är ett tecken på att gällande bestämmelser inte är kända eller inte respekteras på skolorna. Skolverket bör i särskild ordning följa upp bortfallet avseende obligatoriska, nationella prov samt uppmärksamma skolhuvudmän och skolor på sitt ansvar för att dessa prov genomförs.

Tillsynen är verkets skarpaste instrument i arbetet med att tydliggöra nationella krav på utbildningen. Det huvudsakliga arbetet med tillsyn utförs inom verkets fältorganisation. Där upplever man ingen konflikt mellan verkets tillsyn och verkets främjandeuppdrag. I stället uppfattas tillsynen som ett stöd för främjandeuppdraget. Grunden för tillsyn av skolväsendet är god. Skolväsendet har ett väl utbyggt normsystem omfattande skollagen, skolförordningar, läroplaner, kursplaner och timplaner. Under granskningen har revisorerna uppmärksammat flera problem som rör bristande efterlevnad av gällande bestämmelser. I flera fall har också verket uppmärksammat sådana problem i sin tillsyn. Med en utvecklad tillsyn kan verket med större auktoritet hävda de nationella kraven på utbildningen. Enligt revisorernas mening bör verket fortsätta att utveckla sin egeninitierade tillsyn för att slå vakt om nationella krav på utbildningen.

1.7.2 Skolförbättring – en utmaning för skolorna

Forskare framhåller att utbildningspolitiska mål i det nuvarande styrsystemet inte omsätts genom byråkratiska beslut. (Se avsnitt 3.5.1.) Arbetet med att förbättra skolorna är en angelägenhet för skolornas professionella grupper. I flera rapporter framhålls också vikten av extern hjälp för utvärdering av den egna verksamheten samt skolledarnas betydelse i dessa processer.

Enligt revisorernas uppfattning är det av avgörande betydelse att utvärdering regelbundet bedrivs på skolorna. Detta har också uppmärksammat av regeringen i och med utfärdandet av förordningen om kvalitetsredovisning hösten 1997. Revisorerna vill emellertid framhålla ytterligare förutsättningar för att ett seriöst arbete med skolförbättring skall utvecklas på skolorna.

Skolorna behöver motivation för att arbeta med skolförbättring. Skolverket måste därför i högre grad använda sin kunskap för att bidra till den dialog som behövs för att initiera ett arbete med skolförbättring. Av central betydelse är att verket i sin nationella utvärdering tydliggör målavvikelse och negativa trender. Detta ger riktmärken och jämförelsevärden för skolornas egen utvärdering. För att stimulera till nytänkande kring skolornas prioritering och resursanvändning är det också väsentligt att verket tydliggör den svenska grundskolans i internationell jämförelse goda resurstilldelning och höga lärartäthet. I det sammanhanget bör också avsaknaden av generellt fastställda samband mellan skolornas resurser och elevernas resultat framhål-

las. En annan fråga som behöver lyftas fram är Skolverkets kunskap om skolklassen – snarast som en administrativ term men utan egentlig betydelse för elevernas resultat. Ytterligare en fråga är verkets kunskap om användningen av begreppet elever i behov av särskilt stöd. Verket konstaterar att begreppet kan ges så skiftande innebörd att det varken tjänar ett syfte för att definiera vilka elever som är berörda eller för att bedöma olika stödinsatser.

Skolverkets information måste också i högre grad riktas direkt till skolorna. Under 1997 deltog i genomsnitt var femte skolledare och endast knappt 2 % av lärarna i fältkontorens återföringskontakter. (Se avsnitt 6.6.2.) Flera forskare framhåller lärarnas centrala betydelse vid genomförande av skolreformer. Det finns också flera indikationer på att viktig information om nationella krav på utbildningen inte har nått fram till lärarna. (Se avsnitt 6.8.) Revisorerna föreslår därför att regeringen ger Skolverket i uppdrag att utforma ett program om skolförbättring riktat till lärarna. Skolhuvudmännen bör få ansvar för att genomföra programmet inom ramen för lärarnas avtalsenliga kompetensutveckling under en tidsperiod av ett eller två år. Därefter bör verket förnya programmet allteftersom ny kunskap kommer fram om skolornas mål och måluppfyllelse samt om förutsättningarna för skolornas arbete med att nå målen. Rektorn ansvarar sedan för att skolorna arbetar med analys av situationen på skolan och behov av åtgärder för att utveckla utbildningen mot nationella mål. Analysen av situationen på skolan blir också ett viktigt underlag för rektors redovisning av måluppfyllelse till skolhuvudmannen.

Det är vidare väsentligt att skolornas arbete med att utveckla undervisningen knyts till erfarenheter och resultat från den egna verksamheten. Detta poängteras i olika forskarrapporter. (Se avsnitten 3.5.1, 5.1.2 och 5.2.1.) I sin rapport i januari 1999 noterar de statliga skolinspektörerna att arbetsplaner och andra lokala måldokument oftast finns på skolorna. Men inspektörerna konstaterar att skolornas kunskap om undervisningens resultat ändå i många fall är dålig och att få initiativ till att ompröva och utveckla verksamheten tas. (Se avsnitt 6.5.1.) Regeringen bör därför omformulera förordningen om kvalitetsredovisning. Av förordningen bör klart framgå att skolornas redovisning av måluppfyllelse och åtgärder för att nå målen skall grundas på en ingående analys av skolornas resursanvändning och undervisningens resultat.

Inom ramen för sin tillsyn bör Skolverket fortsätta att uppmärksamma skolhuvudmännen på sitt ansvar för att rektorerna får reella möjligheter att arbeta med sitt nationella uppdrag, att utveckla skolorna mot nationella mål.

1.7.3 Skolverkets roll behöver förtydligas

Revisorerna konstaterar att Skolverkets främjandeuppgift är problematisk. Uppgiften är mångtydig och bidrar till att splittra verkets insatser. Verkets roll gentemot skolhuvudmän och skolor blir också oklar. Regeringen bör därför klargöra Skolverkets roll och uppgift i arbetet med att främja skolutveckling. Begreppet att främja skolutveckling är alltför diffust och mångtydigt för att fungera som en klar uppdragsbeskrivning i en myndighetsinstruktion. Begreppet bör därför ersättas. Uppgifter som regeringen vill att Skolverket utför på nationell nivå bör preciseras. På lokal nivå, i verkets

kontakter med skolhuvudmän och skolor, bör verkets centrala uppgift vara att tydligt hävda nationella krav på utbildningen. Verket bör däremot inte ha något ansvar för lokalt utvecklingsarbete på de enskilda skolorna. Detta är rektors uppgift enligt skollagen.

1998/99:RR8
Bilaga 1

1.7.4 Skolverkets inspektionsnämnd

Enligt revisorernas uppfattning kan systemen för kvalitetsutveckling fylla en viktig funktion i det fortsatta arbetet med att utveckla utbildningens kvalitet. Men med de oklarheter som länge har funnits kring skolväsendets styrning är det väsentligt att regeringen nu ger tydlig information till olika aktörer om rådande ansvarsfördelning.

Regeringen har aviserat sin avsikt att den 1 juli 1999 inrätta Skolverkets inspektionsnämnd med statliga utbildningsinspektörer för den nationella kvalitetsgranskningen. Nämnden skall arbeta på direkt uppdrag av regeringen. Som regeringen själv påpekar finns det goda skäl för att Skolverkets tillsyn bör öka. Bedömer regeringen att denna kontrollmöjlighet inte är tillfyllest bör skälen för detta klart framgå av regeringens förslag till riksdagen om att inrätta Skolverkets inspektionsnämnd. För att ansvar skall kunna utkrävas av Skolverket måste verkets mandat vara tydligt. Det är också viktigt att Skolverket kan uppträda som en tydlig auktoritet när verket inför skolhuvudmän och skolor skall hävda de nationella kraven på utbildningen.

1.7.5 Genomför en utbildningsekonomisk analys

Även efter de besparingar som har gjorts på skolområdet under 1990-talet gäller att den svenska grundskolan är bättre försedd med resurser än motsvarande utbildning i något annat OECD-land. I internationell jämförelse är också lärartätheten hög i den svenska grundskolan. Trots detta har revisorerna konstaterat att Skolverkets uppföljning och utvärdering visar på flera brister när det gäller skolornas måluppfyllelse. Vid internationella jämförelser ligger svenska grundskoleelever mycket högt när det gäller läskunnighet men endast på genomsnittlig nivå när det gäller matematik och naturkunskap.

Enligt revisorernas mening behövs därför en grundlig och oberoende analys av hur skolorna fördelar och använder sina resurser. Regeringen bör därför ta initiativ till att en sådan analys genomförs. Analysen bör genomföras på skolnivå med hjälp av både ekonomisk och pedagogisk expertis på ett sådant sätt att generella slutsatser kan dras. Flera, mer konkreta frågor behöver belysas. Hur använder skolorna tillgängliga resurser för att organisera och genomföra undervisningen? Hur stor andel av lärarnas tid går till undervisning i olika former och hur används övrig lärartid? Vad betyder integrationen av förskola, skola och skolbarnomsorg för skolornas tillgång på pedagogiskt utbildad personal? Hur används nytillkommande pedagogiska yrkesgrupper i undervisningen? Hur stor andel av skolornas resurser avsätts för skolornas ledning – rektorer, biträdande rektorer och studierektorer samt övriga kategorier? Hur stor andel av skolornas ledningsresurser avsätts för pedagogisk ledning och skolornas utveckling? I olika sammanhang – bl.a. när det gäller skolornas resurser till elever i behov av särskilt stöd – har

Skolverket framhållit att skolornas resurstilldelning mer styrs av etablerade uppfattningar och traditioner än av pedagogiska överväganden om elevernas behov. En viktig fråga är därmed skolornas underlag och bedömningar för att fördela sina resurser. En generell fråga som också bör belysas är hur stor andel av den totala resursanvändningen som skolorna kan påverka i ett ettårsperspektiv respektive på lite längre sikt.

Därutöver bör regeringen ge riksdagen bättre information om skolornas resurser och resursanvändning.

1998/99:RR8
Bilaga 1

1.8 Revisorernas förslag i sammanfattning

Skolverket bör

- prioritera nationella mål i sin uppföljning och utvärdering samt uppmärksamma berörda skolhuvudmän och skolor på deras ansvar för att de obligatoriska, nationella proven genomförs
- systematiskt följa upp läroplanens *mål att sträva mot* över tiden och föra ut denna information till skolor och skolhuvudmän
- utveckla sin egeninitierade tillsyn för att slå vakt om nationella krav på utbildningen och därvid bl.a. prioritera skolhuvudmännens ansvar för att rektorerna får reella möjligheter att arbeta med sitt nationella uppdrag
- i sin informationsstyrning inta en mer offensiv hållning gentemot skolor och skolhuvudmän samt lyfta fram relevant information från sin uppföljning och utvärdering.

Regeringen bör

- ta initiativ till att den nya läroplanens *mål att uppnå* formuleras på ett entydigt sätt i styrdokumentens olika delar
- ge Skolverket i uppgift att utforma ett program om skolförbättring för lärarnas kompetensutveckling
- ge skolhuvudmännen i uppdrag att inom ramen för lärarnas avtalsenliga kompetensutveckling genomföra ett program om skolförbättring
- precisera förordningen om kvalitetsredovisning till att skolornas redovisning skall grundas på en ingående analys av skolornas resursanvändning och undervisningens resultat
- klargöra Skolverkets ansvar för att främja skolutveckling
- ge tydliga signaler om rådande ansvarsfördelning i anslutning till inrättandet av Skolverkets inspektionsnämnd
- ta initiativ till att en grundlig och oberoende utbildningsekonomisk analys genomförs av grundskolans prioritering och resursanvändning

- ge riksdagen bättre information om skolornas resurser och resursanvändning.

1998/99:RR8
Bilaga 1

2 Revisorernas beslut om granskning

I december 1997 fattade Riksdagens revisorer på eget initiativ beslut om att granska Skolverket och skolans utveckling (*Skolverket och skolans utveckling*, förstudie 1997/98:5). Granskningen har inriktats på hur Skolverket har skött sitt uppdrag att följa upp och utvärdera skolväsendet samt att främja skolans utveckling.

Bakgrunden till revisorernas beslut var information om brister när det gäller skolornas förmåga att nå uppställda mål. Det fanns också information om brister i styrsystemet för skolväsendet. Den 1 juli 1991 bildades ett nytt statligt ämbetsverk för skolväsendet, Skolverket. Det nya verket fick i uppdrag att främja skolans utveckling samt att följa upp, utvärdera och utöva tillsyn av skolan.

Vid sitt beslut om granskning konstaterade revisorerna att skolväsendet står inför stora utmaningar. Statsmakterna ställer krav på förbättrade resultat och en utvecklad verksamhet. Samtidigt blir elevkullarna större. Resurstilldelningen har också minskat jämfört med 1990-talets början då riksdagen fattade beslut om skolans reformering. Uppdraget att utveckla skolan innebär således krav på både bättre måluppfyllelse och effektivare verksamhet. Skolverkets uppgift är att förena främjande och granskande uppgifter samtidigt som huvudmannaskapet för skolan är kommunalt.

2.1 Granskningens omfattning och syfte

Revisorernas granskning är avgränsad till grundskolan. Grundskolan är en obligatorisk skolform som når alla i landet boende barn och ungdomar mellan sju och sexton år. Resultatet av grundskolans utbildning är av stor betydelse för senare utbildning i gymnasieskolan och i andra utbildningsformer. Grundskolans kostnader motsvarar också ca två tredjedelar av de totala kostnaderna för det svenska skolväsendet under högskolenivå.

I granskningen klarläggs Skolverkets kunskap om hur man i grundskolan når – eller inte når – nationellt fastställda mål samt verkets kunskap om samband mellan åtgärder och resultat i skolan. Dessutom inventeras Skolverkets informationsutbyte med skolhuvudmännen när det gäller skolutveckling. Detta informationsutbyte rör såväl verkets utåtriktade initiativ som verkets uppföljning och utvärdering av det utvecklingsarbete som pågår lokalt. Granskningen omfattar också regeringens styrning av Skolverket.

2.2 Granskningens avgränsning, inriktning och genomförande samt rapportens uppläggning

Som redan har nämnts är revisorernas granskning avgränsad till grundskolan.

En utredning om funktionshindrade elever har nyligen utrett hur ansvaret för dessa elever skall fördelas mellan stat, kommun och landsting samt vem som skall finansiera verksamheten. Betänkandet *Funkis – funktionshindrade elever i skolan* (SOU 1998:66) överlämnades till regeringen i maj 1998 och har remissbehandlats hösten 1998. Varken dessa frågor eller insatserna vid Statens institut för handikappfrågor omfattas av granskningen.

Granskningen har inriktats på några kunskapsmål som enligt läroplanen för det obligatoriska skolväsendet (Lpo94) skall uppnås och några kunskapsmål som enligt samma läroplan skall eftersträvas. Tillsammans utgör de angivna målen revisorernas bedömningsnorm för hur skolorna har klarat den uppgift som statsmakterna har fastställt.

De mål att uppnå som revisorerna använder som bedömningsnorm är skolornas ansvar för att varje elev efter genomgången grundskola

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

De mål att sträva mot som revisorerna använder som bedömningsnorm är att skolorna skall sträva efter att varje elev

- befäster en vana att självständigt formulera ståndpunkter grundade på såväl kunskaper som förnuftsmässiga och etiska överväganden
- utvecklar ett rikt och nyanserat språk samt förstår betydelsen av att värda sitt språk
- lär sig att arbeta både självständigt och tillsammans med andra
- lär sig att använda kunskaper som redskap för att formulera och pröva antaganden och lösa problem reflektera över egna erfarenheter kritiskt granska och värdera påståenden och förhållanden.

Revisorernas bedömningsnorm är således inriktad på elevernas resultat efter genomgången grundskola. Tyngdpunkten i revisorernas granskning ligger därmed på de äldre eleverna i grundskolan. Förändringarna i anslutning till integreringen förskola, skola och skolbarnsomsorg berörs inte närmare i revisorernas granskning.

Granskningen har i huvudsak genomförts med hjälp av intervjuer och inventering av dokument. En enkät rörande informationsinsatser inom Skolverkets fältorganisation har också genomförts. Enkätresultatet redovisas i avsnitt 6.6.

I kapitel 3 beskrivs revisorernas granskningsobjekt, grundskolan, 1990-talets skolreformer och Skolverket. I kapitel 4 redovisas Skolverkets kunskap om hur ovan angivna nationella mål uppnås i grundskolan och i kapitel 5 Skolverkets kunskap om samband mellan åtgärder och resultat i skolan, här benämnt skolförbättring. I kapitel 6 redogörs för verkets informationsutbyte med skolhuvudmännen och i kapitel 7 för regeringens styrning av Skolverket när det gäller grundskolans utveckling. Referenser anges efter respektive kapitel.

3 Skolan, reformerna och Skolverket

Mer än 150 år har förflutit sedan Sverige – med 1842 års folkskolestadga – fick en obligatorisk folkundervisning.

1998/99:RR8
Bilaga 1

3.1 Grundskolan som utvecklingsmiljö

Dagens elever tillbringar en väsentlig del av sina unga liv i skolan. Skolan är därmed inte enbart en plats där eleverna inhämtar kunskaper och färdigheter. Skolan är också en utvecklingsmiljö för eleverna. Elevernas syn på skolan ger en anvisning om hur skolan fungerar som utvecklingsmiljö. Detta har belysts i två aktuella studier, *Livsprojektet* på Lärarhögskolan i Stockholm och *Elever som medforskare* som bedrivs inom Skolverket.

3.1.1 Livsprojektet

I det s.k. Livsprojektet har skolans roll för de ungas utveckling studerats hos 14-åringar, 16-åringar och 18-åringar. I studien ingår drygt 1 200 elever från sju högstadieskolor och tre gymnasieskolor. De tio skolorna är belägna i två kommuner, 45 respektive 80 km norr om Stockholm. I den ena kommunen valdes kommunens samtliga fyra högstadieskolor och kommunens enda gymnasieskola ut. I den andra, större kommunen valdes tre högstadieskolor och två gymnasieskolor ut. På varje högstadieskola togs slumpmässigt två årskurser vardera ut från elevernas sjunde och nionde skolår. På de tre gymnasieskolorna deltog alla elever. Elevernas uppfattning inhämtades bl.a. via en enkätundersökning. 87,3 % av de tillfrågade besvarade enkäten.

I ett ännu inte publicerat material redovisar professor Bengt-Erik Andersson resultatet av enkätundersökningen. Eleverna angav sin uppfattning genom att instämma i eller inte instämma i ett antal påståenden om aktiviteter, roller, sociala relationer och trivsel i sina skolor. Resultatet följdes upp efter två år när det gällde 14- och 16-åringarna samt efter tre år när det gällde 18-åringarna. Vid uppföljningen framträdde ett så gott som identiskt svarsmönster jämfört med det första undersökningstillfället. Här återges enkätens resultat när det gäller 14-åringar och 16-åringar, dvs. elever i grundskolans sjunde och nionde år.

Några frågor gällde elevernas uppfattning om *intellektuell och kreativ stimulans i skolan*.

- Närmare en tredjedel av eleverna håller med om att det är roligt att gå i skolan. Men fler elever, drygt 40 %, håller inte med om det.
- Ca två tredjedelar av eleverna tycker att läroböckerna ofta är tråkiga och tre fjärdedelar av eleverna vill att timmarna skall gå fort.
- Närmare 40 % av eleverna i skolår 7 och nästan varannan elev i skolår 9 tycker inte att de får utnyttja sin fantasi eller att de ställs inför spännande utmaningar i skolan.
- Endast 17 % av eleverna i skolår 7 håller med om att de får göra sådant som verkligen betyder mycket i skolan. Denna andel har två år senare minskat till 9 % i skolår 9.

Via ett antal påstående belystes *hur meningsfull verksamheten i skolan ter sig för eleverna*. Andersson konstaterar att svaren tyder på att många elever uppfattar skolarbetet som meningsfullt. Men en rätt stor minoritet – var tredje till var fjärde elev – befinner sig i en situation som kan sägas vara präglad av meningslöshet, även om endast hälften av eleverna i denna grupp går så långt att de säger att allt de sysslar med i skolan är meningslöst.

Eleverna fick också kommentera påståenden om *manuellt arbete och praktiskt inriktade uppgifter i skolan*. Merparten av eleverna tyckte att det är viktigt att arbeta med händerna och att det läggs för lite tid på praktiska ämnen i skolan. Andersson påpekar vikten av att olika typer av intelligenser tas i anspråk och tränas för att varje människa skall kunna utvecklas optimalt. Han konstaterar att i skolan får eleverna endast i mycket liten grad träna den motoriska, den musikaliska och den rumsliga intelligensen samt den sociala förmågan att förstå sig själv.

Eleverna fick *betygsätta skolämnen* efter en niogradig skala, där värdet 1 var ett bottenvärde och värdet 9 ett toppvärde. Högst placerade eleverna de praktisk-estetiska ämnena idrott, slöjd, bild och musik tillsammans med engelska. Lägst placerade eleverna de naturvetenskapliga ämnena – som samhället värderar högt – tillsammans med religion.

Elevernas uppfattning om *rollerna i skolan* undersöktes med hjälp av påstående om initiativ och ansvar. Flera studier, bl.a. inom Skolverket, visar att lärarna intar en mycket aktiv roll i klassrummet, medan eleverna tilldelas en passiv roll. Resultatet i Livsprojektet bekräftar denna rollfördelning.

Elevernas syn på det faktiska *inflytandet* belystes via frågor som rörde några olika områden. Enligt svaren är elevernas inflytande begränsat till klassresor, klasskassan och i någon mån utsmyckning av klassrummen. Tre fjärdedelar av eleverna är nöjda med denna situation. Men en rätt stor minoritet – var tredje till var fjärde elev – är det inte.

Eleverna kommenterade flera påståenden om sina *relationer till lärarna och till kamraterna*. Elevernas svar visar att de viktiga relationerna är de som utvecklas gentemot kamraterna. Andersson konstaterar att lärarna är viktiga för en minoritet av eleverna. Övriga elever är ganska neutrala eller negativt inställda till sina lärare.

I en *sammanfattande analys* framträder tre elevgrupper.

- En grupp består av *nöjda* och *lyckliga* elever som stortrivs med skolan. Gruppen utgör knappt 30 % i grundskolans år 7 och ca 25 % i skolår 9.
- En annan, större grupp är motpol till den första gruppen. Där är eleverna *manuellt orienterade, missnöjda och olyckliga* och trivs uppenbart inte i skolan. Gruppen utgör nästan 38 % i grundskolans år 7 och ca 40 % i skolår 9.
- Resterande elever tillhör en grupp som *deltar* i undervisningen utan att göra så mycket väsen av sig. Dessa elever är *osynliga* men också *kritiskt inställda*. Gruppen utgör ca en tredjedel av högstadieläverna.

3.1.2 Elever som medforskare

För att få en närmare uppfattning om hur eleverna ser på sina skolor har Skolverket låtit 46 elever, 22 pojkar och 24 flickor, skriva brev till verket

under perioden 1995–1998. 7 av de 46 eleverna hade invandrarbakgrund. Studien är av kvalitativ karaktär. Vid urvalet strävade verket ändå efter att få olika kommuntyper och olika delar av landet representerade. Kommunerna och de skolor där eleverna gick representerar också områden av olika karaktär, t.ex. invandrantäta områden och områden med högutbildad befolkning. Eleverna skulle vara kunniga och villiga att skriva om skolan. Det rör sig således närmast om ett positivt urval av elever. Eleverna togs ut i grundskolans år femte, sjunde och nionde skolår. Inför varje brev fick eleverna ett ämne att skriva om, t.ex. en vanlig dag, raster eller klassen. I övrigt skulle elevernas brevskrivning så långt som möjligt styras av deras egna definitioner och erfarenheter av verksamheten i skolorna.

Under de tre år som studien har pågått har Skolverket tagit emot totalt 526 brev. En slutrapport beräknas bli publicerad våren 1999. Men breven har också analyserats löpande och tre delrapporter föreligger. Dessa är allmänna handlingar men har inte publicerats i Skolverkets skriftserie.

Våren 1996 kom rapporten *Elevers vanmakt inför skolans tid*. Rapporten grundas på en analys av 46 brev. Ämnet för breven var en vanlig dag. Vid analysen av dessa brev framträder leda som det helt dominerande mönstret i både pojkar och flickornas beskrivning av sin vardag. Ledan är nästan uteslutande förknippad med tiden i skolan, medan tiden efter skolan beskrivs i positiva ordalag, med några få undantag. Undantagen är läsläsning och inrutade fritidsaktiviteter. De mer positiva delarna i skolan rör de praktiska ämnena, lunchraster och håltimmar samt oväntade inslag som bryter den dagliga lunk. Stress – som en kamp med tiden – framträder också, men i något mindre utsträckning.

Hösten 1996 kom rapporten *Sällsamheter*. Skolverket hade då fått in 189 brev. Med dessa brev och olika teorier som grund förs resonemang om vilka företeelser som skapar mening i elevernas tillvaro. Rapportförfattarna konstaterar att eleverna ofta skriver om sällsamma upplevelser. Med detta menas upplevelser som väcker elevernas uppmärksamhet genom att bryta av eller förstärka det dagliga. I rapporten konstateras att tiden i skolan är ”kemiskt ren från sällsamheter”. I slutet av rapporten konstaterar rapportförfattarna:

Om inte skolan förmår möta de unga i deras meningssökande arbete och finner vägar att spinna på detta stoff också i det pedagogiska arbetet återstår bara symboliken – elever som låtsas vara elever och lärare som upprepar tomma ritualer.

I augusti 1997 kom rapporten *En kram från mamma*. Skolverket hade då fått in 397 brev. I rapporten förs ett resonemang om hur eleverna skriver om stöd och krav, två motsatta krafter vilka framhålls som viktiga för att växa och mogna. Rapportförfattarna menar att i den goda skolan är dessa krafter i balans. För den enskilde läraren handlar det om att balansera mellan stöd och krav. I breven finns flera exempel både på lärare som eleverna tyr sig till och får näring från och på lärare som skapar förstämning. I slutet av rapporten konstaterar författarna:

Man skulle önska att skolan var lite tydligare, att lärarna framträdde som mer skarpskurna gestalter, att man markerade gränser på ett mer positivt sätt t.ex. genom att läraren inför ett nytt läsår, förutom att förbereda eleverna inför de

nya kunskapskraven också väcker deras nyfikenhet inför det främmande och spännande som väntar runt hörnet.

1998/99:RR8
Bilaga 1

Sammanfattning

Lärarhögskolans Livsprojekt och Skolverkets studie, Elever som medforskare, är studier av mycket olika karaktär. De samlade resultaten av dessa båda studier tyder ändå på att grundskolan har stora problem med att möta många elever utifrån elevernas egna förutsättningar och behov.

3.2 Grundskolan som arbetsplats

På uppdrag av regeringen har Skolverket genomfört två attitydundersökningar av skolväsendet läsåret 1993/94 samt år 1997. Här återges resultat som rör elever och lärare i grundskolan.

Självfallet bör man vara försiktig med långtgående slutsatser om de förklaringar och problem som döljer sig bakom de redovisade uppfattningarna. I undersökningarna saknas också uppfattningen hos en viktig aktör på skolan, skolledaren. Redovisningen ger ändå en uppfattning om hur två viktiga grupper i skolan – eleverna och lärarna – upplever sin arbetsplats.

3.2.1 Positiva och negativa sidor

Det positiva sidorna dominerar i Skolverkets redovisning av resultatet:

- De flesta eleverna och lärarna (80 %) uppger att de trivs i skolan.
- De flesta eleverna och lärarna (90 %) känner sig lugna och trygga i skolan.
- De flesta lärarna (drygt 80 %) och en något mindre andel elever (knapp 60 %) uppger att det är lugnt på lektionerna.
- Flertalet elever (80 %) tycker att de oftast möts med respekt av de vuxna i skolan. Främst tycks detta rikta sig till lärarna.
- Majoriteten av lärarna tycker att de möts med respekt av eleverna.
- De flesta eleverna anser att lärarnas undervisning är bra, att lärarna har tillräckliga kunskaper och att de är engagerade i sina ämnen.
- Fyra av fem elever tycker att de kan säga ifrån utan att behöva lida för det.

Bakom de negativa sidorna står i många fall en mindre andel elever och lärare. Men de är många till antalet. I Skolverkets redovisning av resultatet framhåller professor Bo Rothstein risken med att låta sig förledas av höga genomsnittssiffror. Rothstein påpekar att välfärdsstaten – inte minst skolan – griper så in i medborgarnas liv att marginalerna för misslyckanden måste vara små, om ens några.

Skolan har problem med att förmedla viktiga aspekter för ett livslångt lärande. Bara drygt hälften av eleverna tycker att skolan ger dem verklig lust att lära sig mer senare i livet. Var tionde elev menar att det sällan eller aldrig är meningsfullt att gå i skolan. En fjärdedel av eleverna uppger att de alltid eller oftast känner sig stressade i skolan. 7 % av eleverna uppger att de utan lov är borta från skolan mycket eller ganska ofta och ungefär lika många elever tycker att endast några få lärare är engagerade i sina ämnen.

Lärarnas förtroende för sina uppdragsgivare är lågt. Hela 85 % av lärarna anser att kommunerna inte klarar av att ta ansvar för skolan. Mindre än hälft-

ten av lärarna anser att den lokala skolplanen har betydelse för deras arbete. Bara varannan lärare trivs bra med sin skolledning. Mer än hälften av lärarna tycker inte heller att skolledarna har betydelse som pedagogiska ledare. Nästan var tredje lärare anser sig inte kunna kritisera förhållandena på skolan utan att det drabbar dem själva.

1998/99:RR8
Bilaga 1

3.2.2 Förändringar både till det bättre och till det sämre

Jämfört med 1994 års attitydundersökning framträder en mer positiv inställning till undervisningen vid 1997 års undersökning. Eleverna är mer nöjda med undervisningen och fler elever tycker att lärarna lyssnar mer på dem än tre år tidigare. Andelen elever som trivs bra med sina lärare och med andra vuxna i skolan har också ökat under treårsperioden. Vid 1997 års undersökning är det också fler lärare som anser att friutrymmet har ökat än som anser att det har minskat. En större andel lärare anser också att skolan gör mycket för att förhindra och motverka mobbning.

Men både elever och lärare anser att klimatet i skolorna har hårdnat. Enligt både lärares och elevers uppfattning har problemen med mobbning, våld och rasism ökat. Varannan lärare anser också att problemen med bristande etik och moral i skolan har ökat.

3.3 Grundskolans resultat i internationell belysning

Skolornas resultat kan bedömas på olika sätt. I revisorernas granskning bedöms grundskolans resultat mot de nationella målen. Men resultatet kan också bedömas med hjälp av olika typer av internationella jämförelser.

Internationella jämförelser kan bidra till en mer nyanserad bedömning av skolans resultat. Men det är inte okomplicerat att jämföra olika länders skolsystem. De internationella kunskapsmätningarna är inte alltid relaterade till de enskilda ländernas nationella mål. Möjligheterna att bedöma tidstrender försvåras också av att de grupper som skall undersökas och deltagande länder inte alltid kan hållas konstanta mellan undersökningstillfällena.

Sverige deltar och har deltagit i ett antal internationella undersökningar som har anordnats av The international Association for The Evaluation of Educational Achievement (IEA). Under 1990-talet har IEA-studier genomförts av läskunnighet samt matematik och naturvetenskap.

3.3.1 IEA:s läskunnighetsundersökning läsåret 1990/91

Under läsåret 1990/91 genomfördes i IEA:s regi en undersökning av läskunnighet i Sverige och i 30 andra länder. Två åldersgrupper undersöktes. En yngre åldersgrupp omfattade alla barn i den årskurs där de flesta nioåringar gick under skolårets åttonde månad. En äldre åldersgrupp omfattade alla barn i den årskurs där de flesta fjortonåringar gick under skolårets åttonde månad.

Enligt resultatet läser svenska elever mycket bra i jämförelse med eleverna i de andra deltagande länderna med undantag för faktatexter, där de svenska elevernas resultat låg tydligt under förväntad nivå. En jämförelse mellan den yngre och den äldre åldersgruppens resultat visade att en klar förbättring sker under mellanstadietiden. Men denna jämförelse visade också att i grundskolans år 8 fanns en grupp elever, 4–4,5 %, som läste sämre än eleverna i skolår 3.

Vid redovisningen av resultatet belyser Skolverket hur några bakgrundsvariabler inverkar på elevernas läsning. Av studiens resultat kan inte utläsas att vare sig Sveriges internationellt sett sena skolstart eller en låg frekvens av hemläxor i den svenska skolan inverkar negativt på elevernas läsutveckling.

I urvalet av elever ingick en grupp elever, motsvarande ca 10 %, som inte hade helt svenskspråkig bakgrund. Gruppen fick beteckningen invandrarelever. För de flesta av dessa elever var svenska deras andra språk. Jämfört med de övriga eleverna presterade invandrareleverna något sämre resultat i studiens läsförståelseprov. Jämfört med invandrarelever i andra länder presterade emellertid invandrareleverna i Sverige ett resultat som låg över det internationella medelvärdet.

3.3.2 Matematik och naturvetenskapliga ämnen

På initiativ av IEA genomfördes våren 1995 den tredje internationella studien av matematik och naturvetenskapliga ämnen eller Third International Mathematics and Science Study, förkortat till TIMSS. De två tidigare TIMSS-projekten var betydligt mindre omfattande både i fråga om deltagande länder och studiernas omfattning. Det tredje TIMSS-projektet inriktades på tre åldersgrupper, varav en var den årskurs som hade flest 13-åringar.

Totalt deltog 45 länder i den del av TIMSS-projektet där 13-åringar studerades. Men endast 25 länder, däribland Sverige, uppfyllde alla ställda krav. Elevernas kunskaper testades med hjälp av både teoretiska och praktiska kunskapsprov. I den svenska redovisningen av resultaten från de teoretiska proven har även Danmark tagits med. Viss information samlades också in med hjälp av enkäter till elever, lärare och skolledare.

Sverige – ett genomsnittsland i de teoretiska proven

Enligt resultatet av de teoretiska kunskapsproven är Sverige ett genomsnittsland. I jämförelse med 26 undersökta länder placerar sig de svenska 13-åringarna i mitten när det gäller både matematik och naturvetenskap. Vid en nordisk jämförelse når de svenska eleverna ungefär samma resultat som de norska eleverna, men ett bättre resultat än eleverna i Island och Danmark. Bakom det genomsnittliga resultatet döljer sig rätt stora variationer för olika ämneskategorier. Skolverket kommenterar resultatet med två synpunkter. För det första är de svenska elevernas resultat i linje med den tonvikt som fanns i grundskolans dåvarande läroplan, Lgr 80. För det andra menar Skolverket att

skillnaderna mellan olika kategorier jämnas ut om elevernas prestationer följs upp under skolår 8.

De svenska elevernas resultat är mer homogent än i andra länder. Det betyder att lågpresterande elever i Sverige når bättre resultat än lågpresterande elever i andra länder. Men det betyder också att högpresterande elever i Sverige når sämre resultat än högpresterande elever i andra länder. I de svenska elevernas resultat var också skillnaden mellan pojkar och flickor liten när det gällde matematik, men stor när det gällde naturvetenskap.

Jämfört med den föregående IEA-studien i matematik och naturvetenskap, som genomfördes 1980, visar de nu aktuella resultaten på en klar förbättring i matematik. I naturvetenskap syns däremot ingen större förbättring.

1998/99:RR8
Bilaga 1

Sverige på tredje plats i de praktiska proven

I många länders läroplaner betonas ett aktivt, undersökande och praktiskt arbetssätt i undervisning och lärande. I Sverige betonades detta redan i 1980 års läroplan för grundskolan (Lgr 80). För att komplettera resultatet av de teoretiska TIMSS-proven erbjöds de deltagande länderna att också delta i ett kunskapsprov med praktiska uppgifter i naturvetenskap och matematik. Sammanlagt 20 länder deltog i de praktiska proven, men endast 12 länder uppfyllde alla urvalskriterier.

I de praktiska TIMSS-proven placerade sig de svenska eleverna på tredje plats efter eleverna i Singapore och Schweiz. Vid redovisningen av resultatet konstaterade Skolverket att eleverna klarade den praktiska hanteringen, men saknade tillräckliga kunskaper om begrepp och samband. En slutsats var att eleverna behöver mer träning i att motivera sina svar och redovisa sina tankegångar. Skolverket menade att TIMSS-provens resultat föreföll ha ett samband med ländernas läroplaner.

3.3.3 Kunskaper i engelska i tre EU-länder

På initiativ av det franska utbildningsministeriet genomfördes läsåret 1995/96 en jämförande utvärdering av den obligatoriska skolans undervisning i engelska i Frankrike, Spanien och Sverige. I en del jämfördes Frankrike och Spanien med identiskt lika uppgifter. I en annan del jämfördes Frankrike och Sverige med identiska uppgifter. Till viss del ingick samma frågor och uppgifter i alla tre ländernas studier.

I den svenska undersökningen riktades enkäter till ett urval av 977 elever i grundskolans år 8. Drygt fem procent av dessa elever deltog inte. Från skolorna förklarades detta med att de aktuella eleverna inte hade deltagit i undervisningen. Vid redovisningen av resultaten konstaterar Skolverket att en förvånande stor andel elever inte hade deltagit i den undervisning som läroplanen föreskrev. Enligt verket var det därför nödvändigt att göra reservationer i slutsatserna. Verket konstaterar också att bortfallet tyder på en viss brist på vana – och intresse – för utvärdering som inslag i undervisningen.

Jämfört med de franska och spanska eleverna presterade de svenska eleverna ett betydligt bättre resultat på alla de skriftliga provuppgifter som studien omfattade. Kursplanemålen, språksyn och attityder till det engelska språket i samhället utanför skolan framhölls som förklaringar till ländernas skilda resultat. De svenska resultaten på kunskapsdelen var stabila över de olika aspekterna i språkfärdighet (läsa, höra, förstå, uttrycka sig etc.) och homogena sett över elevgruppen som helhet.

Totalt var 50–60 % av eleverna i de deltagande länderna positivt inställda till undervisningen. De svenska eleverna föreföll något mer tillfreds med sin undervisning än de franska och spanska eleverna.

I sin redovisning konstaterar Skolverket att likvärdighetsmålet i svensk utbildning inte hade nåtts i och med att en så stor andel av eleverna inte hade fått den undervisning som läroplanen föreskrev. Verket konstaterar också att resurserna, mätt som lärare per elev, är jämförelsevis goda i den svenska engelskundervisningen varför resultatet borde kunna bli ännu bättre.

Kompetensutveckling behövs bland lärarna

En enkät riktades till de lärare, totalt 72 lärare, som svarade för undervisningen för de elever som ingick i urvalet. Enligt Skolverket tyder de svenska lärarnas enkätsvar på att det behövs en större medvetenhet om kvalitetssäkring kring den egna undervisningen. Analyser och bedömningar av inläring behöver avdramatiseras. För detta behövs, enligt Skolverket, såväl attitydförändringar som metod- och kompetensutveckling bland lärarna.

3.4 Grundskolans omfattning och resurser

3.4.1 Elever, lärare och skolledare

En omfattande verksamhet

Läsåret 1997/98 fanns drygt 984 000 elever fördelade på knappt 5 000 skolor i grundskolan. Antalet elever har ökat för varje år under de senaste fem åren och väntas öka ytterligare fram t.o.m. läsåret 2001/2002. Skolverket beräknar att det då kommer att finnas 1 062 400 elever i grundskolan.

Antalet elever i fristående skolor har ökat successivt. Läsåret 1997/98 fanns nästan 27 000 elever i fristående skolor vilket motsvarade knappt 3 % av det totala antalet elever i grundskolan.

Läsåret 1997/98 tjänstgjorde drygt 82 000 lärare i grundskolan, motsvarande nära 74 300 heltidstjänster. Drygt 90 % av lärarna (omräknade till heltidstjänster) hade pedagogisk utbildning och nära tre fjärdedelar var kvinnor. I de fristående grundskolorna var andelen med pedagogisk utbildning drygt 64 %.

Under läsåret 1997/98 fanns ca 3 980 skolledare i grundskolan. Närmare två tredjedelar av dessa var kvinnor. I gruppen skolledare ingår rektorer – enligt skollagens 2 kap. 2 § – studierektorer och biträdande skolledare.

Antalet skolledare minskade med ca 15 % under 1980-talet, men har under 1990-talet ökat med ca 40 %. En förskjutning har samtidigt skett inom gruppen. Det ökade antalet skolledare under 1990-talet utgörs främst av ett växande antal rektorer och biträdande skolledare. Antalet studierektorer har däremot minskat kraftigt. Undervisning kan ingå i skolledarnas tjänstgöring.

Utvecklingen av antalet elever och lärare följs inte åt

Lärartätheten – antalet lärare relaterade till antalet elever – ökade hos de kommunala skolhuvudmännen under 1980-talet, men har minskat under 1990-talet. Under perioden 1991–1997 minskade antalet lärare – omräknade till heltidstjänster – per 100 elever från 9,1 till 7,6 lärare, dvs. en minskning med 15 % på sex år. Enligt Kommunförbundets statistik fanns 1996 i grundskolan i genomsnitt 13 elever per lärare (omräknade till heltidstjänster). Integreringen av skola och barnomsorg har fört in nya yrkeskategorier i grundskolan med pedagogisk utbildning, bl.a. förskollärare och fritidspedagoger. Vad de nya yrkesgrupperna betyder för antalet vuxna i skolan – för undervisningen och för övriga aktiviteter – kan inte läsas ut av Skolverkets uppföljningssystem.

3.4.2 Kostnader

Vad kostar grundskolan?

År 1997 uppgick de kommunala skolhuvudmännens totala kostnader för grundskolan till ca 48,3 miljarder kronor. Inkluderas också kostnaderna för skolskjuts uppgick den totala kostnaden till 49,7 miljarder kronor. Den genomsnittliga kostnaden per elev var 50 900 kr. Bakom detta genomsnitt döljer sig stora variationer. Den lägsta uppgivna kostnaden per elev var ca 37 000 kr. Den högsta uppgivna kostnaden var nästan dubbelt så hög, ca 73 000 kr. Skolverket har studerat orsakerna bakom dessa skillnader och konstaterade att de främst kan förklaras av befolkningstäthet, andel barn i kommunen med utlandsfödda föräldrar, skolstorlek och kommunens skattekraft. Andra förklaringar var politiska prioriteringar och skilda redovisningsmetoder.

Huvudmännen för fristående skolor redovisade år 1997 en lägre genomsnittlig kostnad per elev, 47 700 kr per år.

Enligt Skolverkets uppföljning gick nära hälften av huvudmännens totala kostnader, ca 46 %, till undervisning och ca en fjärdedel till lokaler och inventarier. Undervisningskostnaden utgörs av lärarlöner.

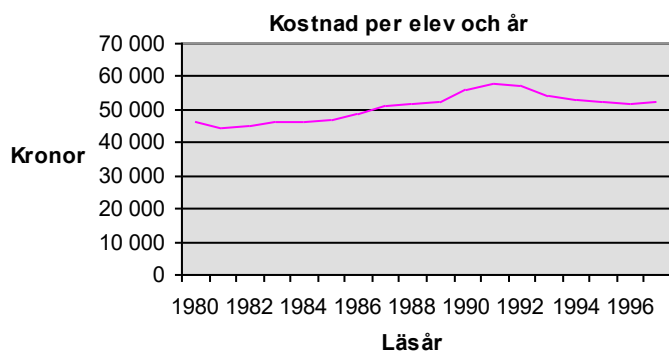
Kostnadernas utveckling

Under 1980-talet – fr.o.m. 1980 t.o.m. 1990 – ökade den genomsnittliga kostnaden per elev med ca 20 %. Under 1990-talet – fr.o.m. 1991 t.o.m. 1997 – har den genomsnittliga kostnaden per elev i stället minskat med drygt 9 % i fasta priser. År 1997 ligger den genomsnittliga kostnaden ungefär på 1989 års nivå. I diagram 3.1 illustreras utvecklingen av den genomsnittliga kostnaden per elev under tidsperioden 1980–1997.

1998/99:RR8
Bilaga 1

Diagram 3.1

Kostnad per elev och år i kommunala grundskolan läsåren 1980–1997 (1997 års priser)



Källa: Skolverket

1990-talets besparingar

Under perioden 1991–1997 minskade den genomsnittliga kostnaden per elev i grundskolan med drygt 9 %. Av tabell 3.1 framgår emellertid att förändringarna är ojämnt fördelade.

Tabell 3.1
Genomsnittlig kostnad per elev i kommunala skolor (1997 års prisnivå)

	År 1991 tkr	År 1997 tkr	Förändring i procent 1991– 1997
Undervisning	29,8	24,3	- 18,4 %
Skolledning		1,7	***
Läromedel och bibliotek	2,1	2,4	+ 13,6 %
Skolmåltider	2,8	3,2	+ 12,0 %
Elevvård		0,9	***
SYO	0,3	0,2	- 28,8 %
Lokaler	12,0	12,2	+ 1,8 %
Total	*56,2	**50,9	- 9,4 %

* 9,2 tkr ofördelade

*** Underlag saknas

** 6,0 tkr ofördelade

Källa: Skolverket

Den största registrerade besparingen rör undervisningskostnaden, dvs. lärarlöner. Denna kostnad motsvarar ca hälften av den totala elevkostnaden och minskade med 18 %, motsvarande ca 5 500 kr per elev, under perioden. Procentuellt har kostnaden för studie- och yrkesorientering (SYO) minskat mer. Men denna kostnad utgör en mycket liten del av den totala elevkostnaden.

Lokalkostnaderna har ökat med 1,8 % motsvarande ca 200 kr per elev och år. Lokalkostnaderna motsvarar ca en fjärdedel av den totala elevkostnaden. De ökade lokalkostnaderna motsvaras inte av bättre utrymmesstandard. Under perioden minskade i stället den genomsnittliga lokalytan per elev med nästan två kvadratmeter. Också kostnaderna för skolmåltider samt för läro- medel och bibliotek ökade något under perioden. Det saknas underlag för att bedöma vad besparingarna har inneburit för satsningarna på skolledning och elevvård. Elevvården fick en ny, enhetlig definition 1995. Till elevvårdspersonal räknas fr.o.m. detta år enbart skolsköterskor, skolläkare, skolpsykolog och skolkurator. Tidigare tillämpades en vidare definition.

3.4.3 Internationella kostnadsjämförelser

Inom OECD pågår ett arbete med att utveckla olika indikatorer för att kunna jämföra medlemsländernas utbildningssystem. På grundval av uppgifter från de 29 OECD-länderna sammanställer och publicerar OECD varje år publikationen *Education at a glance*. 1998 års rapport är den sjätte utgåvan. Rapporten är baserad på 36 olika utbildningsindikatorer. Uppgifterna avser 1995. Till indikatorrapporten fogas varje år en separat analysrapport, *Education policy analysis*.

I OECD:s redovisning kan grundskolans tre sista år inte alltid särskiljas från gymnasieskolan. I sådana fall är det svårt att göra internationella jämförelser för dessa delar av det svenska utbildningssystemet.

Sverige satsar mycket resurser på sin grundskola

I genomsnitt satsade OECD-länderna 3,5 % av sin bruttonationalprodukt på utbildning på grund- och gymnasieskolenivå under 1995. (I denna kostnad ingår också privata utbildningsinsatser.) Samma år satsade Sverige ca 4,5 % av sin bruttonationalprodukt på utbildning på dessa nivåer, dvs. i det närmaste 30 % mer. Uppgifter redovisades från totalt 39 länder. Inget OECD-land och endast ett land av de övriga länderna redovisade högre kostnader än Sverige på dessa utbildningsnivåer.

År 1995 var inom OECD den genomsnittliga kostnaden per elev och år drygt 3 500 US-dollar under det första till sjätte skolåret. Samma år redovisade Sverige en kostnad motsvarande nästan 5 200 US-dollar per elev och år på denna nivå, dvs. nästan 50 % mer. Uppgifter redovisades från tio länder utöver OECD-länderna. Fyra OECD-länder men inget land bland övriga tio länder redovisade en högre årskostnad per elev på denna utbildningsnivå. (US-dollar har räknats om i respektive lands köpkraftsparitet.)

Lärartätheten mäts inom OECD som antalet elever i förhållande till antalet lärare, omräknade till heltidsanställningar.

Under första till sjätte skolåret var den genomsnittliga lärartätheten i OECD-länderna drygt 18 elever per lärare och år 1995. Samma år redovisade Sverige knappt 13 elever per lärare på denna nivå, dvs. 28 % högre lärartäthet än genomsnittet i OECD. Redovisade uppgifter fanns från 33 länder, varav endast tre länder hade en högre lärartäthet än Sverige.

Under sjunde till nionde skolåret var den genomsnittliga lärartätheten i OECD-länderna knappt 15 elever per lärare år 1995. Samma år redovisade Sverige drygt 12 elever per lärare på denna nivå, dvs. lärartätheten var 20 % högre än genomsnittet i OECD. Redovisade uppgifter fanns från 27 länder, varav 5 länder hade en högre lärartäthet än Sverige.

Resursernas betydelse och behovet av att skolorna förändras

I 1997 års analysdel behandlas bl.a. betydelsen av utbildningssatsningar i allmänhet och lärartäthet i synnerhet för utbildningens kvalitet och resultat. Där påpekas att OECD:s utbildningsindikatorer inte ger någon uppfattning om utbildningens kvalitet. Samtidigt konstateras att de tre senaste decenniernas erfarenheter inte ger några entydiga svar på vilken betydelse resursinsatserna har för utbildningens genomförande.

I 1998 års analysdel behandlas bl.a. behovet av att förändra skolorna så att de kan möta de utmaningar som följer av framtida krav på skolorna. Skolornas centrala betydelse för samhällets sociala och ekonomiska förändring poängteras. I rapporten betonas vikten av att lärarna innefattas i det förändringsarbete som behövs på skolorna och att lärarprofessionen utvecklas.

3.5 Ansvar för grundskolan

Under 1990-talet har stora förändringar skett när det gäller skolväsendets ansvarsfördelning och den statliga skoladministrationen.

3.5.1 1990-talets skolreformer

Dagens decentraliserade skolväsende är en följd av flera beslut. Besluten rörde först frågorna om hur skolväsendet skulle styras och hur ansvaret skulle fördelas. Därefter har det lokala handlingsutrymmet ytterligare ökat i och med beslut om ändrade statsbidrag och timplaner för skolornas verksamhet samt införandet av nya läroplaner.

Successiva beslut om ett decentraliserat skolsystem

Våren 1989 fattade riksdagen beslut om att skolväsendet i högre utsträckning skulle styras genom precisering av mål, riktlinjer och innehåll för undervisningen (prop. 1988/89:4, bet. 1988/89:UbU7, rskr. 1988/89:95). Samtidigt framhöll riksdagen vikten av en bättre utvärdering av skolans verksamhet.

Hösten 1989 fattade riksdagen beslut om att den *statliga regleringen av tjänsterna* för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer skulle upphöra vid utgången av 1990 (prop. 1989/90:41, bet. 1989/90:UbU9, rskr. 1989/90:58).

Hösten 1990 fattade riksdagen beslut om en klarare *ansvarsfördelning* mellan staten och kommunerna när det gäller skolans verksamhet (prop. 1990/91:18, bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76). Enligt beslutet skulle kommunerna fr.o.m. den 1 januari 1991 få ett helt och odelat ansvar för skolan. Vid beslutet framhöll riksdagen att kravet på bättre skolor måste mötas genom att ansvaret för verksamheten fördes längre ner i organisationen till dem som arbetade där. Lärarnas yrkeskunskap och skolledarnas förmåga att samla alla i skolan kring gemensamma mål framhölls som avgörande för skolornas resultat. Riksdagen betonade att målen skulle formuleras så att de kunde utvärderas. Uppföljning och utvärdering skulle bedrivas såväl i den enskilda skolan som på kommunal och nationell nivå.

Även *statsbidraget* till skolan har förändrats under 1990-talet. Från att ha varit ett bidrag som beräknades på lärarlönerna fattade riksdagen beslut om ett sektorsbidrag till skolan hösten 1990. Genom ett riksdagsbeslut våren 1992 ändrades bidragssystemet åter. Sektorsbidraget till skolan lades då ihop med ett antal övriga statsbidrag till kommunal verksamhet till ett kommunalt utjämningsbidrag. Fr.o.m. den 1 januari 1993 beslutar kommunerna själva om vilka medel som skall disponeras för den kommunala skolverksamheten.

Hösten 1993 tog riksdagen ställning till en *timplan* där garanterad tid för lärarledd undervisning skulle anges för ämne eller ämnesgrupp. Garanterad tid fick överskridas, men inte underskridas. Genom en generell möjlighet till jämnkning inom den totala timplaneramen lämnas utrymme för skolans val (prop. 1992/93:220, bet. 1993/94:UbU1, rskr. 1992/93:82). Hösten 1997 ställde sig riksdagen bakom regeringens förslag om att utöka det lokala jämnkningsutrymme för skolans val från 410 timmat till 600 timmar (prop. 1997/98:6, bet. 1997/98:UbU5, rskr. 1997/98:107). Våren 1998 ställde sig riksdagen bakom regeringens förslag om att ett begränsat antal kommuner på försök skulle få möjlighet att organisera arbetet i grundskolan utan en centralt fastställd timplan (prop. 1997/98:94, bet. 1997/98:UbU18, rskr. 1997/98:272). Riksdagen framhöll det ursprungliga skälet till en nationellt fastställd timplan, värnandet om likvärdighet och kvalitet i skolan. Men riksdagen framhöll också den inbyggda motsättningen mellan målstyrning och tidsstyrning, som inte fick upplevas som ett hinder för pedagogiskt nytänkande och förändrade arbetssätt.

Hösten 1993 tog riksdagen ställning till riktlinjer för en *ny läroplan och nya kursplaner* samt en ny timplan för grundskolan (prop. 1992/93:220, bet. 1993/94:UbU1, rskr. 1992/93:82). Vid samma tillfälle behandlade riksdagen också regeringens förslag till riktlinjer för ett *mål- och kunskapsrelaterat betygssystem*, som skulle ersätta det relativa betygssystem som hade införts 1962. Det nya systemet innebär att fr.o.m. höstterminen i skolår 8 skulle betyg sättas i varje ämne efter en tregradig skala med betygen Godkänd, Väl godkänd eller Mycket väl godkänd. Elever som inte når upp till kraven för godkänd nivå får inget betyg i det ämnet. Vårterminen 1998 lämnade de första eleverna grundskolans år 9 med betyg från det nya betygssystemet.

Förutsättningar och svårigheter att genomföra mål- och resultatstyrda skolor har belysts i flera forskarrapporter.

1998/99:RR8
Bilaga 1

Flera forskare framhåller att reformarbetet måste förankras bland skolornas professionella grupper. I en rapport 1989 konstaterade professor Gunnel Gustafsson att en förutsättning för att skolreformerna skulle få fullt genomslag var att skolornas ideologiska filter förnyades. Detta bedömdes vara möjligt först på mycket lång sikt. Gustafsson förordade viss uppstramning av målstyrningen och en starkare betoning av tillsynen. Fil. doktor Ingegerd Muncio och professor Erik Wallin framhåller samtalets betydelse för att reformidéerna skall kunna införlivas med skolornas rådande kultur och traditioner. Wallin och Muncio påpekar att reformidéer som avviker ifrån den befintliga kulturen kräver mer bearbetning och tar längre tid. I skolornas reformarbete framhålls rektorns roll samt betydelsen av uppföljning och utvärdering på skolan för att knyta diskussionerna till egna erfarenheter. I en doktorsavhandling 1998 visar också Hans-Åke Scherp på stor samvariation mellan förändrade undervisningsmönster och tydliga rektorer som utmanade lärarnas föreställningar om lärande.

Professor Bo Rothstein framhåller betydelsen av intresseorganisationernas stöd när reformer skall genomföras. Rothstein belyser också förutsättningarna för att genomföra reformer med hjälp av självständiga, professionella yrkesgrupper. Enligt Rothstein behöver det finnas en någorlunda stor överensstämmelse mellan de professionella gruppernas intressen och statsmakternas intentioner. Den professionella kunskapen måste också vara allmänt accepterad och så väl utvecklad att den kan ge vägledning i enskilda fall. Rothstein menar att dessa förutsättningar inte alltid föreligger när det gäller bl.a. pedagogiska yrkesgrupper.

Professor Mats Ekholm redovisade 1995 en studie som visar hur skolornas arbetssätt har förändrats. I samma skolor hade elever i grundskolans åttonde skolår och deras lärare undersökts vid tre tillfällen under perioden 1969–1994. Enligt eleverna hade skolornas dagliga arbetssätt inte förändrats nämnvärt under den studerade 25-årsperioden. Enligt lärarna hade skolornas arbetssätt skiftat något mer under perioden, men inte så mycket att mer elevaktiva arbetssätt kommit att dominera.

Andra forskare framhåller problem som är förknippade med skolhuvudmännen. Professor Janerik Gidlund framhåller i en rapport 1990 att kommunerna i många fall saknade viktigt specialistkunnande inom områden där de fick ett utökat ansvar till följd av den pågående decentraliseringen av offentlig verksamhet. Gidlund framhöll att denna brist på specialistkunnande försvårade kommunernas roll som uppdragsgivare. Två andra forskare, Anders Lidström och Christine Hudson, belyste också i en rapport 1995 att kommunernas ökade näringspolitiska strävanden kan påverka kommunernas utbildningspolitiska åtaganden. Enligt forskarna värderas utbildningspolitiska insatser alltmer utifrån insatsernas värde i kommunens näringspolitiska strategi. Forskarna framhåller också att grundskolan i dessa näringspolitiska strävanden inte är av samma intresse som andra utbildningsformer.

I en skrift våren 1994, som i första hand riktades till personal och elever på landets skolor, framhöll Skolverket vikten av uppföljning och utvärdering på alla nivåer. I uppföljningen jämförs planer med utfall och i utvärderingen söker man förklaringar till resultaten.

Enligt verket skall ingen elev behöva misslyckas. Detta innebär en rätt för varje elev att på varje stadium i sin utveckling fullt ut utnyttja sina förutsättningar. Var och en som ansvarar för utbildningen har ansvar för att tillgodose denna rätt.

Enligt verket måste varje skola planera utifrån sina villkor och förutsättningar. I anslutning till denna planering avgörs behovet av utvecklingsinsatser för att riksgiltiga mål skall uppnås. Verket betonade att den enskilde läraren är den som först ser resultaten och kan ställa dem i relation till planeringen. Vikten av att lärarna utvärderar och reflekterar över sitt arbete med eleverna och att dessa utvärderingsinsatser dokumenteras framhölls.

Verket betonade vikten av en väl fungerande dialog mellan staten och kommunerna. En naturlig utgångspunkt för denna dialog är den uppföljning och utvärdering som förutsätts ingå i årsredovisningen från skolstyrelserna eller deras motsvarighet.

3.5.2 En ny statlig skoladministration

Riksdagens beslut

Vid 1990 års riksdagsbeslut om ansvaret för skolan ställde sig riksdagen också bakom regeringens förslag om en förändrad statlig skoladministration. Dåvarande Skolöverstyrelsen skulle ersättas av ett nytt statligt ämbetsverk för skolväsendet med placering i Stockholm.

Två huvuduppgifter betonades för det nya Skolverket. Den ena uppgiften var uppföljning, utvärdering och tillsyn av skolans verksamhet. Den andra uppgiften var att ta fram underlag och förslag till utveckling av skolan. Riksdagen framhöll att det nya Skolverket skulle bli ett organ som skulle stå helt fritt i sin granskning i och med att kommunerna fick det totala ansvaret för skolan. Inom det nya Skolverket skulle finnas en särskild fältorganisation.

I 1998 års ekonomiska vårproposition aviserade regeringen ett tiopunktsprogram för kvalitet och likvärdighet i skolan (prop. 1997/98:150). För detta ändamål föreslog regeringen att 110 miljoner kronor skulle avsättas årligen under perioden 1999–2001. En inspektionsnämnd skulle bl.a. knytas till verket för att granska skolväsendet på direkt uppdrag av regeringen. Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag (bet. 1997/98:FiU20 och bet. 1997/98:UbU10y, rskr. 1997/98:318).

Skolverkets uppgifter och organisation

Skolverket bildades den 1 juli 1991 och är enligt sin instruktion (1991:1121) central förvaltningsmyndighet för det svenska skolväsendet i den mån inte något annat är särskilt föreskrivet. Verket skall enligt 2 § i sin instruktion verka för att de mål och riktlinjer förverkligas som riksdagen och regeringen

har fastställt för verkets ansvarsområde. Verkets uppgifter preciserades i instruktionens 3 § till att

1. följa upp och utvärdera skolväsendet under högskolenivå
2. sammanfatta och publicera resultaten av sitt arbete med uppföljning, utvärdering och tillsyn
3. lägga fram förslag till utveckling av skolväsendet och främja sådan utveckling
4. främja forskning och informera om forskningsresultat
5. informera och sprida kunskap om skolväsendet såväl inom som utanför landet
6. på uppdrag av regeringen utarbeta underlag för regeringsbeslut
7. svara för insamling, bearbetning och sammanställning av data om skolväsendet
8. svara för officiell statistik.

Enligt instruktionens 4 § skulle verket ha tillsyn över bl.a.

- det offentliga skolväsendet och
- kommunernas skyldighet att se till att skolpliktiga barn får föreskriven utbildning.

Hösten 1997 ändrades verkets instruktion (1997:703). Ändringen innebar bl.a. en starkare betoning av verkets ansvar för kvalitetssäkring och för skolornas utveckling. Instruktionens 3 § kompletterades bl.a. med att verket skall

- utveckla, kontrollera och stödja kvalitetssäkringsarbete i skolväsendet
- främja skolutveckling och därvid bl.a. utarbeta kommentarmaterial och allmänna råd som stöd för det lokala utvecklingsarbetet
- främja kompetensutveckling av skolväsendets personal inom nationellt prioriterade områden och svara för den statliga rektorsutbildningen.

Skolverkets organisation består av en central del i Stockholm och en fältorganisation som är indelad i elva enheter lokaliserade till lika många orter i landet. År 1997 hade Skolverket 236 tillsvidareanställda. 40 % av dessa arbetade inom fältenheterna. Verksamheten var fram till den 1 september 1998 indelad i fem olika program. Programmen var inriktade på uppföljning, utvärdering, skolutveckling, forskning och tillsyn. Fältorganisationen ingick som en del i alla programmen och skar därmed horisontellt genom Skolverkets organisation.

Enligt Skolverkets årsredovisning uppgick verkets kostnader under verksamhetsåret 1997 till drygt 370 miljoner kronor. Dessa kostnader fördelades enligt följande på verksamhetens dåvarande olika delar: uppföljning 17 %; utvärdering 21 %; utveckling 47 %; forskning 5 %; tillsyn 10 %.

- Inom programmet för *uppföljning* upprättade Skolverket olika informationssystem för att kontinuerligt kunna informera om hela skolsystemet. Exempel på informationssystem är Skolan i siffror, Jämförelsetal för skolhuvudmän och Beskrivande data om skolverksamheten. Information finns också tillgänglig på Skolverkets hemsida.
- Inom programmet för *utvärdering* genomfördes fördjupade analyser inom valda områden för att få fram ett underlag som skall främja sko-

lans utveckling mot de nationella målen. Drygt hälften av utvärderingarna är kunskapsbedömningar. Andra områden är skolans reformering och styrning, frågor om en likvärdig utbildning samt internationella projekt.

- Verkets program för *tillsyn* syftade till att främja skolväsendets utveckling mot nationella mål genom att kontrollera att gällande bestämmelser efterlevs. Tillsynen inriktas i första hand mot områden av stor betydelse för den enskilde eleven samt andra faktorer som är viktiga för nationell likvärdighet, t.ex. kommunernas styrning och egenkontroll. Verkets tillsyn leds och samordnas av en centralt placerad enhet. Men det huvudsakliga arbetet utförs inom fältorganisationen.
- Programmet för *utveckling* hade tre huvuduppgifter. En uppgift var att utveckla skolväsendets mål- och styrdokument. En annan uppgift var att stödja skolväsendets reformering. En tredje uppgift var att främja skolväsendets utveckling mot nationella mål inom områden som är eller kan bli problematiska.
- Programmet för *forskning* syftade till att öka kunskapen om utbildningsväsendets förutsättningar och resultat samt att nyttiggöra denna kunskap.

Fr.o.m. den 1 september 1998 är verket indelat i fem avdelningar som svarar mot verkets kärnuppgifter. Verkets fältorganisation utgör en av de fem nya avdelningarna. Därutöver finns ett antal tidsbegränsade, strategiska handlingsprogram. De nya avdelningarna är:

- avdelningen för uppföljning och utvärdering
- avdelningen för kursplaner och nationell utveckling
- avdelningen för analys och stöd till kommuner och skola
- avdelningen för granskning
- avdelningen för internt stöd.

För de närmaste åren har också fem handlingsprogram inrättats med följande beteckningar:

- Mål och resultat
- Särskilt stöd i barnomsorg och skola
- Livslångt lärande
- Statliga styrmedel och deras effekter
- Kommunernas styrning av sin barnomsorgs- och skolverksamhet.

Skolverkets vägval – erfarenheter hittills

Våren 1994 kritiserade Riksdagens revisorer Skolverket för att inte ha utövat någon aktiv tillsyn i syfte att garantera en likvärdig utbildning. Vid samma tid kritiserade också Riksrevisionsverket (RRV) Skolverket för att verkets tillsyn hade utförts på olika sätt inom fältorganisationen. Detta kunde, enligt RRV, på sikt påverka verkets trovärdighet. Enligt RRV hade verket också problem med att kombinera uppgifter av mer främjande karaktär med tillsyn.

Skolverkets auktoritet som myndighet har också behandlats av professorerna Bengt Jacobsson och Kerstin Sahlin-Andersson i en rapport 1995. Dessa forskare menade att verket inte uppträdde som den auktoritet på skolområdet som förväntades ute på skolorna. Forskarna framhöll också att ver-

kets strategi förutsätter en efterfrågan på verkets kunskap. Forskarna konstaterade att 1992 års nationella utvärdering emellertid inte hade fångat lärares intresse och inte heller på kort sikt hade lett till önskvärda förändringar på skolorna.

1998/99:RR8
Bilaga 1

Skolverkets organisation har också behandlats i en avhandling 1997. Där belyser Eva Haldén hur historiskt etablerade föreställningar om skola och skolförvaltning hade påverkat utformningen av verkets identitet som organisation. Enligt Haldén förutsatte verkets uppdrag en dubbel och motsägelsefull identitet. Verket ställdes inför två utmaningar: att bli så olik den negativa myndighetsförebilden – Skolöverstyrelsen – som möjligt och att förena en svagt betonad myndighetsroll med en starkt betonad roll som kunskapsproducerande organisation. Den kommunala självständigheten betonades samtidigt som verkets uppdrag formulerades just i gränssnittet mellan skolhuvudmännen och verket. Enligt Haldén framträdde verkets svårigheter med att utforma en identitet tydligast i undervisningsrådets kontakter med skolhuvudmännen. Haldén konstaterade att Skolverket successivt hade ändrat sitt förhållningssätt till det egna uppdraget. Från att ensidigt ha betonat kunskapsdelen i uppdraget började verket alltmer betona myndighetsdelen.

Skolverkets utvecklingsarbete har behandlats i två rapporter under senare år. I en departemental utredning 1995 konstaterades att verkets utvecklingsarbete hade präglats av processerna kring skolreformerna. Enligt utredningen borde det prövas om statens arbete med skolutveckling och skolforskning i framtiden borde ske i andra former. I en granskning av lokal skolutveckling, som avrapporterades våren 1998, konstaterade RRV att skolväsendets nya ansvars- och styrformer inte omedelbart hade lett till det omfattande lokala utvecklingsarbete kring pedagogiska frågor som var tänkt. RRV kritiserade Skolverket för att inte ha följt upp skolutveckling som ett självständigt mål. Enligt RRV hade Skolverkets insatser i alltför hög utsträckning inriktats på allmänna frågeställningar. Verkets insatser hade därför inte underlättat en skolutveckling som utgår från lokala förutsättningar och professionens ansvar. RRV föreslog bl.a. att regeringen skulle ta ställning till hur Skolverket skall förhålla sig till utvecklingsarbetet i enskilda skolor och om verket kan spela en mer aktiv roll i det sammanhanget.

I ett skriftligt yttrande till RRV hösten 1998 ifrågasatte Skolverket att lokal skolutveckling skulle betraktas som ett mål i sig. Enligt verket var i stället ett huvudsakligt mål med skolväsendets decentralisering att åstadkomma högre måluppfyllelse i relation till nationella mål. I flera avseenden delade Skolverket emellertid RRV:s uppfattning om den lokala skolutvecklingen. Samtidigt framhöll verket att begreppet utveckling kan ges olika innebörd. Med ett annat synsätt på begreppet kunde en annan bild tecknas av skolans tillstånd.

3.5.3 Reglering och nationella mål

Bestämmelser med övergripande mål och riktlinjer för utbildning inom alla skolformer finns i skollagen (1985:1100). De grundläggande kraven på utbildningen för barn och ungdomar framgår av 1 kap. 2 §. Där anges bl.a. att utbildningen skall vara likvärdig och att hänsyn skall tas till elever med

särskilda behov samt att skolornas verksamhet skall utformas i enlighet med grundläggande demokratiska värderingar.

I skollagens 4 kap. finns särskilda bestämmelser för grundskolan. Där anges bl.a. att eleverna skall ha inflytande över hur deras utbildning utformas och att elevernas inflytande skall anpassas efter deras ålder och mognad. Av samma kapitel framgår också att om en elev i grundskolan inte tillfredsställande har slutfört sista årskursen när skolplikten upphör, men bedöms ha förmåga att fullfölja utbildningen, skall eleven beredas tillfälle att göra detta under högst två år efter det att skolplikten upphörde (§ 10).

Sommaren 1994 fördes in en bestämmelse i skollagen om ett behörighetskrav för gymnasieskolan i skollagens 5 kap. 5 §. Innebörden av detta är att godkända betyg i svenska, engelska och matematik från grundskolans nionde skolår införs som ett behörighetskrav för intagningen till gymnasieskolans nationella program fr.o.m. läsåret 1998/99.

Skollagens bestämmelser har vidareutvecklats i skolförordningar, läroplan, kursplaner och timplaner.

1998/99:RR8
Bilaga 1

3.6 Sammanfattning

Skollagens krav på likvärdig utbildning och på hänsyn till elever med särskilda behov innebär höga krav på att skolorna anpassar sin verksamhet till elevernas varierande behov. Skolverket betonar också denna rätt för eleverna. Skolverkets attitydundersökning tyder emellertid på att landets grundskolor har problem med att förmedla lusten att lära. Också erfarenheterna från Lärarhögskolans Livsprojekt och från Skolverkets egen studie Elever som medforskare tyder på att grundskolan har stora problem med att möta många elever utifrån deras egna förutsättningar och behov.

Enligt Skolverkets attitydundersökning är de flesta av eleverna och lärarna i grundskolan tillfreds med situationen i sina skolor. Men eleverna och i ännu högre grad lärarna anger ett hårdnande klimat. Lärarnas bristande förtroende för skolledarna och i ännu högre grad för de kommunala uppdragsgivarna är också ett allvarligt problem.

1990-talets besparingar i grundskolan har varit kännbara för främst lärarna. Men också när hänsyn tas till dessa besparingar satsar Sverige mer än något annat OECD-land på sin obligatoriska utbildning i procent av landets BNP. I internationell jämförelse är lärartätheten i den svenska grundskolan också hög. Grundskolans resultat är samtidigt blandat i internationell belysning. I matematik placerar sig svenska elever i mitten på de teoretiska proven och på tredje plats bland 12 redovisade länder i de praktiska proven. I internationella läsundersökningar presterar svenska elever mycket goda resultat. Men en mindre andel elever, drygt 4 %, har allvarliga problem. Eftersom verksamheten är omfattande rör också små andelar många individer.

1990-talets skolreformer avsågs leda till en utveckling av skolornas verksamhet. Flera forskare har belyst förutsättningar och problem på både kommunnivå och skolnivå vid genomförande av de aktuella skolreformerna. Skolverket inrättades för att bl.a. främja skolornas utveckling. I olika rapporter återspeglas Skolverkets svårigheter med att hitta en balans mellan sina olika uppgifter. Verket har också kritiserats från vitt skilda utgångspunkter.

Först kritiserades verket för att tillsynen inte utvecklades. Därefter har verket kritiserats för sin hantering av främjandeuppgiften. Hösten 1995 ifrågasatte en departemental utredning om inte statens arbete med skolutveckling och skolforskning borde ske i andra former. Knappt tre år senare föreslog RRV att regeringen skulle ta ställning till om Skolverket kan spela en mer aktiv roll i arbetet med skolutveckling på de enskilda skolorna.

1998/99:RR8
Bilaga 1

Källor till kap. 3

- Andersson B-E 1998 *Manuskript under tryckning våren 1999*. Lärarhögskolan i Stockholm
- Andersson B-E *Does School Stimulate Young People's Development?* Ur Jonsson B. 1995 *Studies on Youth and Schooling in Sweden* Stockholm Institute of Education Press
- Ekholm M. 1995 *Hur har rektor det egentligen?* Dokumentation vid en konferens vid Loka Brunn den 8 och 9 maj 1995
- Gidlund Janerik 1990 *Den oansvariga decentraliseringen* ERU-rapport 60
- Haldén E. 1997 *Den föreställda förvaltningen*. Akademisk avhandling vid statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet
- Jacobsson B./Sahlin-Andersson K. 1995 *Skolan och det nya verket*
- Lidström A./Hudson C. 1995 *Skola i förändring – Decentralisering och lokal variation*
- OECD 1997 *Education policy analysis 1997*
- OECD 1998 *Education at a glance Indicators 1998*
- OECD 1998 *Education policy analysis 1998*
- Riksdagens revisorer *Riksdagens revisorers förslag angående tillsyn av skolan* 1993/94:RR11
- Riksrevisionsverket 1994 *Skolverket – central myndighet i ny roll*. RRV 1994:14
- Riksrevisionsverket 1998 *Lokal skolutveckling – statens roll och ansvar* RRV 1998:26
- Rothstein Bo 1992 *Den korporativa staten*
- Rothstein Bo 1997 *Demokrati, förvaltning och legitimitet* Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem SNS Förlag
- Scherp H-Å 1998 *Utmanande eller utmanat ledarskap* Institutionen för utbildningsvetenskap, Högskolan i Karlstad
- SCB 1998 *Statistisk årsbok '98*
- SCB 1997 *Befolkningsstatistik del 3 1996*
- Skolverket 1994 *Vem bestämmer?* En översiktlig beskrivning av skolans styrning och ansvarsfördelning
- Skolverket 1995 *Hur i all världen läser svenska elever?* En jämförande undersökning av barns läsning i 31 länder. Rapport nr 78
- Skolverket 1995 *Hur läser invandrarelever i Sverige?* Rapport nr 79
- Skolverket 1996 *Third International Mathematics and Science Study, TIMSS*
- Svenska 13-åringars kunskap i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv. Rapport nr 114
- Skolverket 1996 *Bilden av skolan*
- Skolverket 1996 *Elevers vanmakt inför skolans tid – en delrapport från studien Elever som medforskare*
- Skolverket 1996 *Sällsamheter – en delrapport från studien Elever som medforskare*

Skolverket 1996 *En kram från mamma* – en delrapport från studien Elever som medforskare

Skolverket 1997 *Bilder av Skolverket – Kvalitet och effekter 1995/96*

Skolverket 1997 *Third International Mathematics and Science Study, TIMSS*
Praktiska uppgifter för 13-åringar i matematik och naturvetenskapliga ämnen
Skolverkets årsredovisning för 1997

Skolverket 1997 *Skolan i siffror 1997: Del 2 Elever och lärare*

Skolverket 1997 *Skolan i siffror 1997: Del 3 Kostnader*

Skolverket 1997 *Vem tror på skolan? Attityder till skolan 1997*. Skolverkets rapport nr 144

Skolverket 1997 *Skolan – Jämförelsetal för skolhuvudmännen. Organisation – Resurser – Resultat. Årsrapport 1997*

Skolverket 1997 *Ansvar för skolan – en kommunal utmaning*

Skolverket 1998 *Skolan – Jämförelsetal för skolhuvudmännen. Organisation – Resurser – Resultat. Delrapport mars 1998*

Skolverket 1998 *Konsekvenser av ett utökat ansvarsområde för Skolverket, m.m.* – Redovisning av ett regeringsuppdrag

Statens invandrarverk 1997 *Mångfald och ursprung*. Rapport från ett multi-etniskt Sverige

Skolverket 1998 *Undervisningen i engelska. En jämförelse mellan tre EU-länder: Frankrike, Spanien och Sverige*

Skolverket 1998 *Skolverkets årsredovisning för budgetåret 1997*

Skolverket 1998 *Konsekvenser av ett utökat ansvarsområde för Skolverket, m.m.* Redovisning av ett regeringsuppdrag PM 1998-09-30

Skolverket 1998 *Redogörelse med anledning av Riksrevisionsverkets rapport Lokal skolutveckling – statens roll och ansvar (RRV 1998:26)* Yttrande 1998-09-30

Skolverket 1998 *Skolverkets organisation 1998-09-01* PM från Skolverkets personalenhet 1998-10-09

Skolöverstyrelsen 1989 *Handlingsutrymme i skolans värld – förutsättningar för förverkligande av politiska mål i ett decentraliserat system* F 89:2 / Vad säger forskningen

Utbildningsdepartementet 1995 *Staten och skolan – styrning och stöd*. Ds 1995:60

Wallin Erik 1997 *Styrning som samtalet om skolan* Hämtat från Skolverkets antologi *Från regler till eget ansvar* Skolverkets Dnr 94:100

Wallin Erik 1998 *Noteringar om målstyrning och resultatansvar* Arbetsrapport april 1998

Wallin Erik 1998 *Plan för uppföljning och utvärdering i Håboskolan*

1998/99:RR8

Bilaga 1

4 Skolverket och de nationella målen

Revisorerna skall bedöma hur Skolverket har genomfört sitt uppdrag att följa upp och utvärdera skolan samt att främja skolväsendets utveckling. Som redan har framgått har revisorerna avgränsat sin bedömning till några av grundskolans centrala mål. (Se avsnitt 2.2.)

1998/99:RR8
Bilaga 1

4.1 Revisorernas bedömningsnorm för måluppfyllelse

Grunden för revisorernas uppfattning av hur grundskolan uppfyller sina mål är den kunskap Skolverket har om hur några mål att uppnå respektive några mål att sträva mot har uppfyllts. De mål som avses i grundskolans läroplan, Lpo94, har beskrivits ovan i avsnitt 2.2. Mål att uppnå avser ämnena svenska, engelska och matematik. Målen att sträva mot avser vanan att självständigt formulera ståndpunkter, språkvård, självständigt arbete och arbete tillsammans med andra samt kunskap som redskap för att pröva antaganden, för att reflektera över egna erfarenheter och för kritiskt tänkande.

4.1.1 Ny läroplan för grundskolan

Revisorernas bedömning av grundskolans måluppfyllelse spänner över Skolverkets hittillsvarande verksamhetstid, dvs. perioden 1991–1998. Under denna period har ett nytt styrsystem med nya styrdokument – läroplaner och kursplaner – införts. Grundskolans nya läroplan – läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, Lpo94 – trädde i kraft läsåret 1995/96 för skolår 1–7, läsåret 1996/97 för skolår 8 och läsåret 1997/98 för skolår 9. Vid en jämförelse mellan grundskolans tidigare läroplan, Lgr80, och den nya läroplanen, Lpo94, framträder både likheter och skillnader.

En förändrad syn på kunskapsbegreppet

I den nya läroplanen framförs en förändrad och mer utvecklad syn på kunskap och lärande. Enligt läroplanen förutsätter skolans uppdrag att förmedla kunskaper att en aktiv diskussion om kunskapsbegreppet förs i skolorna om vad som är viktig kunskap i dag och i framtiden och om hur kunskap utvecklas. I läroplanen framhålls också att kunskap förekommer i olika former – som fakta, som förståelse, som färdighet och som förtrogenhet.

I Skolverkets skriftliga kommentarer till den nya läroplanen diskuteras läroplanens kunskapsbegrepp med utgångspunkt i aktuell forskning. Verket framhåller att det måste finnas en balans mellan de olika kunskapsformerna. De kompletterar varandra och utgör varandras förutsättningar.

Skolverket hänvisar också till att inlärningsforskningen har bidragit till en ändrad förståelse av individers lärande. Synen på kunskap och inläring kan beskrivas i tre steg. I ett första steg handlar lärande om att införliva kunskaper. I ett andra steg handlar lärande om att förstå kunskaperna utifrån individens utvecklingsnivå. I ett tredje steg handlar lärandet om individens samspel med omgivningen.

Skolverket betonar att skolornas kunskap inte enkelt kan reduceras till en fråga om urval av kunskaper att förmedla. Skolorna måste i stället erbjuda ett socialt sammanhang där elevernas kunskapande blir meningsfullt. I skolorna måste finnas en balans mellan praktiska och teoretiska kunskaper.

1998/99:RR8
Bilaga 1

Skillnader mellan den gamla och den nya läroplanen

Jämfört med den nu gällande läroplanen, Lpo94, var Lgr80 mer omfattande och innehöll såväl mål och riktlinjer för skolans verksamhet som kursplaner och timplaner. I Lgr80 behandlades också många frågor om arbetsformer och arbetssätt. Lpo94 är mer kortfattad. Den omfattar endast mål och riktlinjer och är mer inriktad på undervisningens resultat. Lpo94 behandlar inte frågor om arbetssätt och arbetsformer. Ansvarsfördelningen i skolorna framträder också tydligare genom att föreskrifterna om mål och riktlinjer direkt riktas till olika grupper som är verksamma i skolorna.

Den nya läroplanen skiljer på mål att sträva mot och mål att uppnå. De senare målen skall enligt läroplanen ha uppnåtts av varje elev efter genomgången grundskola. Kunskapskraven har därmed skärpts.

Den nya läroplanen – jämte kursplaner och timplaner – är en central del i ett mer sammanhållet styrsystem för skolan. Läroplanens mål är relaterade till det betygssystem som infördes samtidigt med den nya läroplanen. De nya, målrelaterade betygen anger i vilken mån den enskilde eleven har uppnått de mål som uttrycks i kursplanen för olika ämnen. Detta var inte fallet med den tidigare läroplanen.

Införandet av Lpo94 innebär vissa perspektivförskjutningar, även om dessa inte innebär grundläggande förändringar av läroplanens bestämmelser. Jämfört med tidigare betonas elevinflytandet mer i Lpo94, där elevernas ansvar och inflytande lyfts fram i ett eget avsnitt. I Lpo94 betonas också en individualiserad undervisning på flera sätt. I såväl den gamla som den nya läroplanen betonas kraven på en likvärdig utbildning. I den nya läroplanen framhålls dessutom att normerna för likvärdighet anges genom riksgiltiga mål.

I den nya läroplanen lyfts också rektors ansvar fram under en egen rubrik. I inledningen till detta avsnitt framhålls att rektor som pedagogisk ledare samt chef för lärarna och skolans övriga personal har det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas på att nå de riksgiltiga målen.

Likheter i läroplanernas målsättningar

När ämnesmål för svenska, engelska och matematik jämförs framträder flera likheter i målens innebörd, även om formuleringarna kan vara olika i den gamla och i den nya läroplanen.

Enligt Lpo94 ansvarar skolorna för att varje elev efter genomgången grundskola behärskar det svenska språket, kan lyssna och läsa aktivt samt kan uttrycka idéer och tankar i tal och skrift. I den tidigare läroplanen, Lgr80, formulerades detta som att eleverna när de lämnade grundskolan skulle ha sådan säkerhet att de kunde uttrycka sig tydligt i tal och skrift i de språksituationer de ställdes inför i familj, kamratliv, föreningsliv, arbetsliv och fortsatt utbildning.

Enligt Lpo94 ansvarar skolan vidare för att varje elev efter genomgången grundskola behärskar grundläggande matematiskt tänkande och kan tillämpa det i vardagslivet. I Lgr80 formulerades detta som att eleverna genom undervisningen skulle förvärva säkerhet i numerisk räkning med och utan hjälpmedel, färdigheter i huvudräkning och överslagsräkning samt kunskaper i främst procenträkning, praktisk geometri, enheter, enhetsbyten och beskrivande statistik.

Enligt Lpo94 ansvarar skolan också för att varje elev efter genomgången grundskola kan kommunicera i tal och skrift på engelska. I Lgr80 formulerades detta som att eleverna genom studierna i engelska skulle utveckla sådana färdigheter att de kunde förstå talad engelska, i tal göra sig förstådda på engelska, kunde läsa och förstå texter av olika slag samt kunde använda språket i skrift i enkla former.

4.1.2 Målen preciseras i kursplaner

Läroplanens mål rör – som redan har nämnts – *mål som skolan skall sträva efter för varje elev* samt *mål som skolan ansvarar för att varje elev uppnår efter genomgången grundskola*. Läroplanens mål preciseras i kursplanerna.

Kursplanerna är bindande föreskrifter som utarbetas av Skolverket och fastställs av regeringen. Kursplanerna beskriver varje ämnes karaktär och uppbyggnad. Bl.a. anges ämnets kärna, dess centrala begrepp, dess mest väsentliga perspektiv, kunskapsområden, teorier och frågeställningar. Kursplanerna anger utgångspunkter för det urval av stoff som måste göras lokalt. Inte heller kursplanerna omfattar frågor om undervisningens organisation eller arbetsätt och metoder i skolan. I kursplanerna formuleras däremot statens krav på skolornas undervisning i olika ämnen.

De statliga kraven när det gäller mål att uppnå har emellertid olika formuleringar i styrdokumentens skilda delar. I de nu gällande kursplanerna för grundskolan (SKOLFS 1998:4-5) anges i den inledande delen att kursplanens krav uttrycker den grundläggande kunskapsnivå i ämnet som alla elever *skall ges möjlighet att minst uppnå*. Denna formulering öppnar för en lägre ambitionsnivå än läroplanens ovan angivna formulering. Där har skolorna ett uttryckligt ansvar för att varje elev efter genomgången grundskola uppnår dessa mål. I läroplanens precisering av målen för varje ämne finns en tredje formulering av mål att uppnå. Där anges att mål att uppnå är *mål som eleverna skall ha uppnått* i slutet av det femte respektive nionde skolåret.

Kursplanernas mål att uppnå utgör stöd för betygsnivån Godkänd. I kursplanerna finns också betygskriterier för betygsnivån Väl godkänd i varje ämne. Vilka krav som skall gälla för betygsnivån Mycket väl godkänd har hittills avgjorts lokalt. På uppdrag av regeringen håller Skolverket emellertid på med att utarbeta betygskriterier för också det högsta betygssteget.

4.1.3 Sammanfattning

Jämfört med den tidigare läroplanen är den nya läroplanen mer kortfattad och också tydligare när det gäller hur ansvaret skall fördelas i skolornas arbete. I den nya läroplanen förs också fram en vidgad syn på kunskap och lärande.

Den nya läroplanen innebär vissa perspektivförskjutningar i inriktningen av skolornas arbete. Bl.a. lyfts elevinflytandet fram i ett eget avsnitt.

Ser man till de ämnesmässiga målen finns skillnader i formuleringar men inga avgörande skillnader i målens innebörd. Läroplanens ämnesmässiga mål har snarast skärpts genom att de uttrycks tydligare och genom att de uttryckligen gäller för varje elev. Själva uppnåendemålet har emellertid formulerats olika i styrdokumentens skilda delar. Detta öppnar för olika tolkningar när det gäller de statliga kraven på utbildningen och skolornas åtaganden gentemot eleverna.

Det finns en koppling mellan läroplanens mål och det målrelaterade betygssystem som infördes samtidigt med läroplanen. Därigenom utgör den nya läroplanen en central del i ett mer sammanhållet styrsystem för skolan.

1998/99:RR8
Bilaga 1

4.2 Måluppfyllelse över tiden

Med hjälp av Skolverkets dokumentation har revisorerna bedömt hur de nationella målen har uppfyllts i grundskolan och hur måluppfyllelsen har förändrats under 1990-talet.

4.2.1 Källor för att bedöma måluppfyllelse

Olika källor finns att tillgå för att bedöma grundskolans utveckling i termer av hur de nationella målen uppfylls.

Nationella kunskapsmätningar

Viktiga källor för att bedöma hur grundskolan har uppfyllt sina mål är resultaten från de tre nationella kunskapsmätningar av grundskolan som har genomförts 1989, 1992 och 1995. Den första kunskapsmätningen genomfördes av dåvarande Skolöverstyrelsen och de två därpå följande av Skolverket. Huvudtema för alla tre undersökningarna var elevernas kunskaper i förhållande till nationella mål. Men möjligheter att jämföra resultaten begränsas av att delvis olika ämnen och olika utbildningsnivåer ingick vid de tre undersökningstillfällena. Flera förklaringar finns till detta förhållande.

I 1989 års utvärdering ingick totalt drygt 7 000 elever från grundskolans andra och femte skolår. I studien deltog också över 6 000 föräldrar eller föräldrapar, ca 350 lärare och ett tiotal forskare.

I 1992 års utvärdering lades tyngdpunkten på eleverna i grundskolans avslutande, nionde skolår. Utvärderingen syftade till att ge en helhetsbild av grundskolans resultat efter alla nio åren. Drygt 10 000 elever från grundskolans nionde skolår deltog i utvärderingen. Studien omfattade alla ämnen utom barnkunskap och tillval. Dessutom undersöktes ett par ämnen bland elever i andra och femte skolåret. Bortfallet i svarsfrekvensen varierade mellan 5 och 15 %. I bortfallsstudier konstaterade forskarna att de elever som inte besvarat uppgifterna föreföll vara något svagare än övriga elever. Vid 1992 års nationella utvärdering genomfördes också ett problemlösande prov.

I 1995 års utvärdering var syftet att ge en bild av elevernas kunskaper, färdigheter, attityder och kompetens och att värdera denna bild mot grundskolans mål. Syftet var också att utveckla nya sätt att utvärdera grundskolans utbildning inom några områden.

I 1995 års utvärdering deltog ett riksrepresentativt urval av elever från grundskolans andra, femte och nionde skolår. Antalet deltagande elever var ca 3 400 från skolår 2, ca 3 200 från skolår 5 och ca 11 000 från grundskolans nionde skolår. Dessutom deltog elever i grundskolans nionde skolår från 34 fristående skolor.

Av tabell 4.1 framgår vilka årskurser som har undersökts när det gäller svenska, engelska och matematik vid de tre nationella uppföljningarna av grundskolans resultat.

Tabell 4.1
Svenska, engelska, matematik och problemlösning i de nationella utvärderingarna av grundskolan 1989, 1992 och 1995

Årskurs	Skol- 1989			Skol- 1992			Skol- 1995			
	2	5	9	2	5	9	2	5	9	
										Frist. skolor
Svenska	*	*		*	*	*	*	*	*	*
Engelska		*		*	*		*	*		*
Matematik	*	*		*	*		*	*		*
Probl.lösn.						*				

Källa: Skolverket 1997

Betyg i Skolverkets nationella uppföljningssystem

I Skolverkets nationella uppföljningssystem redovisas statistik över betyg och utbildningsresultat för bl.a. elever som har avslutat grundskolans nionde skolår fr.o.m. läsåret 1992/93 t.o.m. läsåret 1996/97. Av statistiken kan bl.a. utläsas antal och andel elever som varje läsår har avslutat grundskolans nionde skolår utan slutbetyg. Orsaker till att elever saknar betyg i ett eller flera ämnen redovisas också.

Det nationella provsystemet

Våren 1994 fick Skolverket i uppdrag av regeringen att utarbeta nationella prov för det obligatoriska och frivilliga skolväsendet. På sikt skulle också en provbank upprättas för det obligatoriska skolväsendet. Det nationella provsystemet skall ge lärarna stöd vid diagnostisering och betygssättning av eleverna.

Provsystemet för grundskolan omfattar diagnostiskt material för grundskolans andra skolår i svenska och matematik och för grundskolans sjunde skolår i svenska, engelska och matematik. Vidare finns ämnesprov i svenska, engelska och matematik för skolåren 5 och 9. Ämnesproven för skolår 5 är frivilliga. Men enligt en inventering som Skolverket har genomfört har skolväsendet i två tredjedelar av landets kommuner fattat beslut om att

ämnesproven i skolår 5 skall genomföras. För skolår 9 är ämnesproven obligatoriska. De genomfördes första gången vårterminen 1998.

1998/99:RR8
Bilaga 1

Utvärderingsstudier

Utöver ovannämnda källor finns enskilda utvärderingsstudier som främst belyser ämnesövergripande kunskaper och färdigheter som problemlösning och elevsamverkan.

4.2.2 Hur har elevernas ämneskunskaper utvecklats?

Inom Skolverket betonas att flera faktorer kan inverka på möjligheterna att jämföra resultat från kunskapsmätningar över tid. För att följa utvecklingen över en tidsperiod behövs en viss mängd fastlagda uppgifter som återkommer i en serie prov vid olika tidpunkter, s.k. ankaruppgifter. Kursplanerna anpassas emellertid fortlöpande till den ämnesmässiga och samhällseliga utvecklingen. Fastlagda ankaruppgifter kan då resultera i olika effekter. En effekt kan bli att proven låser inriktningen av utvärderingarna på ett sådant sätt att dessa inte speglar den faktiska undervisningen och undervisningsnormen så som denna har formulerats i kursplanen. En annan effekt kan bli att proven blir mer styrande än styrdokumentet. Skolverkets uppfattning är emellertid att befintliga ankaruppgifter är väl avvägda och håller för att analysera tidsserier.

Den analys av resultat som här redovisas utgår från 1995 års nationella utvärdering. Med hänsyn till ovannämnda restriktioner när det gäller möjligheter att jämföra resultat av kunskapsmätningar över tid redovisas här enbart de trender, jämfört med tidigare utvärderingar, som Skolverket anger i sin dokumentation.

Svenska

Vid 1995 års nationella utvärdering bedömdes de flesta eleverna i såväl det andra som det femte skolåret ha uppnått en rimlig läsförmåga. En jämförelse mellan utvärderingsresultaten 1992 och 1995 tydde emellertid på en viss försämring av elevernas läsförmåga i såväl det andra som det femte skolåret.

I skolår 2 var skillnaden i prestationer liten mellan olika klasser men stor mellan olika elever. Läsförmågan var bättre hos elever från hem med många böcker och vana vid högläsning. Elever med invandrarbakgrund presterade ett sämre resultat än övriga elever. Bland elever med invandrarbakgrund hade varannan elev lärt sig ett annat språk som första språk och varannan elev hade lärt sig svenska och ett annat språk parallellt. Med utgångspunkt i resultatet delades de deltagande klasserna in i en låg-, en mellan- och en högpresterande grupp. Samtliga lärare gjorde i stort sett samma prioritering när det gällde undervisningsmetoder. Men lärarna skilde sig åt när det gällde förhållningssätt i sin undervisning. Jämfört med de övriga klassernas lärare önskade lärarna i de högpresterande klasserna mer fortbildning samt mer specialundervisning. De använde sig också oftare av diagnoser och lästest. Lärare i högpresterande klasser betonade också i högre grad vikten av att

träna eleverna i kritiskt tänkande och i basfärdigheter som t.ex. läshastigheter och högläsning.

I skolår 5 bedömde forskarna att ca 5 % av eleverna inte nådde en rimlig nivå när det gällde skrivning. Samma andel ansågs inte heller klara av läroplanens mål när det gällde läsning. Men lärarna hade en annan uppfattning. Lärarna bedömde att drygt 10 % av eleverna hade läs- och skrivsvårigheter av ringa grad och att ytterligare ca 10 % av eleverna hade läs- och skrivsvårigheter av en sådan omfattning att de behövde specialundervisning. Därtill bedömde lärarna att ca 5 % av eleverna hade så stora problem att den specialundervisning de fick inte var tillräcklig. En grupp om 46 elever testades också när det gällde muntlig framställning. Endast hälften av dessa bedömdes ha nödvändiga kunskaper. Bara ett fåtal elever gav prov på fritt berättande. Urvalet var litet. Men resultatet bör enligt Skolverket ses som en indikation på att fortsatta analyser kan vara nödvändiga.

När det gällde resultaten i skolår 9 konstaterade forskarna att eleverna gör betydande framsteg i läsning mellan det femte och det nionde skolåret. Men en liten grupp elever hade stora problem med läsningen. I sin redovisning av dessa resultat hänvisade Skolverket till IEA:s ovannämnda läsundersökning 1991 där 4–5 % av de svenska eleverna i skolår 8 bedömdes läsa sämre än genomsnittseleven i skolår 3. I 1995 års utvärdering konstaterade forskarna att en alltför stor andel elever i skolår 9 inte hade en sådan läsfärdighet att de kunde ta till sig samhällsinformation. En stor del av eleverna hade också problem med att förstå faktatexter. Muntlig framställning bedömdes också hos ca 30 elever. En slutsats av den undersökningen var att elevernas förmåga att disponera sin framställning behövde utvecklas.

Eleverna på de undersökta fristående skolorna hade något bättre resultat än eleverna på de kommunala skolorna. Men skillnaderna var små. Enligt forskarna var det större skillnader i resultat mellan olika fristående skolor än mellan olika kommunala skolor.

Engelska

Analysen vid 1995 års nationella utvärdering inriktades på elevernas förmåga att uttrycka sig i tal och skrift.

Forskarna bedömde att 15 % av eleverna hade svårigheter med att förstå engelskt tal och också med att tala och skriva engelska. Resultaten varierade mycket mellan olika klasser. Samma iakttagelse gjordes vid kunskapsmätningen 1989. De varierande resultaten visade sig främst kunna förklaras av lärarnas fortbildning. Bland lärarna ansåg hälften att deras kunskaper i engelska var tillräckliga medan hälften önskade fortbildning.

I skolår 9 bedömde forskarna att två tredjedelar av eleverna kommunicerade bra eller utan större svårigheter. Skillnaderna var emellertid mycket stora mellan olika elever både när det gällde att skriva och att tala. 10 % av eleverna bedömdes ha så stora svårigheter att de knappt kunde sägas ha uppfyllt målen enligt den då gällande läroplanen, Lgr80.

Vid 1995 års nationella utvärdering var forskarnas huvudsakliga intryck att eleverna i skolår 5 presterade bra i förhållande till uppställda mål. Men forskarna noterade också brister. Nästan varannan elev hade svårigheter med uppgifter som krävde lösningar i flera steg. Eleverna hade också problem med att räkna med tal i decimalform. Bara var femte elev kunde t.ex. dividera ett fyrsiffrigt heltal med 100.

Forskarna konstaterade också att skillnaderna mellan goda och mindre goda elevprestationer var betydande. Samma iakttagelse hade gjorts vid 1989 års kunskapsmätning. Enligt forskarna var det svårt att dra några säkra slutsatser vid en jämförelse med 1989 års resultat eftersom uppgifterna inte var exakt desamma. Lösningstakten var emellertid något lägre 1995 jämfört med 1989.

När det gällde kunskaperna i skolår 9 hade man 1992 låtit en grupp vana bedömare bestämma vilka uppgifter som kunde betraktas som nödvändiga i slutet av år 9. Samma grupp bedömde resultatet också vid 1995 års kunskapsmätning. Gruppen konstaterade att andelen elever som i slutet av skolår 9 saknar grundläggande kunskaper i matematik hade ökat med fem procentenheter, från 13 % till 18 %, mellan 1992 och 1995.

Liksom i skolår 5 varierade resultaten mycket mellan olika klasser och ännu mer mellan enskilda elever. Också i skolår 9 var eleverna dåliga på att lösa mer omfattande uppgifter. De skillnader i resultat mellan pojkar och flickor som kunde iakttas i skolår 5 kvarstod i skolår 9.

Några generella iakttagelser

Vid 1995 års kunskapsmätning fick eleverna fylla i ett frågeformulär med frågor som var gemensamma för ämnena svenska, engelska och matematik. Enligt svaren var de flesta eleverna nöjda med undervisningen. De flesta eleverna tyckte också att de fick den hjälp de behövde.

Enligt resultaten i 1995 års undersökning deltog eleverna endast i ringa grad i planeringen av undervisningen i engelska. Eleverna deltog i högre grad i planeringen av matematik och i ännu högre grad i planeringen av svenska.

Skolverkets betygsstatistik

Skolverkets betygsstatistik avser det tidigare relativa betygssystemet med sifferbetyg i fem betygssteg. En del av betygsstatistiken rör andelen elever som saknar ämnesbetyg eller slutbetyg när de avslutar grundskolans nionde skolår. Denna del av statistiken ger information som kan ses som en indikator på grundskolans utveckling och resultat under 1990-talet.

Antalet och andelen elever som lämnade grundskolan utan ämnesbetyg eller slutbetyg under perioden 1992/93–1996/97 framgår av tabell 4.2. Av tabellen framgår att såväl antalet som andelen elever som saknade ämnesbetyg eller slutbetyg efter det nionde skolåret har ökat under perioden. En stor del av ökningen rör elever som saknade betyg i ett ämne. (Skolverket har

ändrat metoden för att samla in uppgifter fr.o.m. läsåret 1994/95. Verket bedömer att med den nya beräkningsmetoden skulle andelen elever utan slutbetyg eller utan ämnesbetyg ha varit något större under läsåren 1992/93 resp. 1993/94. Men fortfarande skulle andelen elever som saknar slutbetyg eller ämnesbetyg ha ökat under perioden.)

1998/99:RR8
Bilaga 1

Tabell 4.2

Antal och andel (av totalt avgångna) elever som saknade ämnesbetyg eller slutbetyg efter grundskolans år 9 under perioden 1992/93–1996/97

	<i>Totalt</i>		<i>I ett ämne</i>		<i>I två till sjutton ämnen</i>	
	<i>Antal</i>	<i>Andel</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel</i>
1992/93	4 574	4,7 %	1 987	2,1 %	2 587	2,7 %
1993/94	4 472	4,7 %	1 953	2,1 %	2 519	2,7 %
1994/95	5 709	5,8 %	2 255	2,3 %	2 863	2,9 %
1995/96	5 775	5,8 %	2 480	2,5 %	2 792	2,8 %
1996/97	5 880	6,0 %	2 703	2,8%	2 644	2,7 %

Källa: Skolverket

De tre vanligaste orsakerna till att en elev saknade ämnesbetyg var stor frånvaro, att eleven hade deltagit i hemspråksundervisning eller undervisning i svenska som andraspråk eller att eleven hade s.k. anpassad studiegång.

I tabell 4.3 redovisas en sammanställning av SCB:s och Skolverkets uppgifter om antalet och andelen elever som saknar betyg i ämnena svenska, engelska och matematik efter grundskolans nionde skolår vårterminen 1991 respektive 1997.

Tabell 4.3

Elever som saknade betyg i respektive ämne/delkurs vårterminen 1991 respektive vårterminen 1997

	<i>Vårterminen 1991</i>		<i>Vårterminen 1997</i>	
	<i>Antal elever</i>	<i>Andel elever</i>	<i>Antal elever</i>	<i>Andel elever</i>
<i>Engelska</i>				
Ouppdelad kurs	192	*0,2 %	550	*0,6 %
Allmän kurs	1 377	*1,5 %	735	*0,8 %
Särskild kurs	229	*0,2 %	152	*0,2 %
<i>Engelska totalt</i>	<i>1 798</i>		<i>1 437</i>	
<i>Matematik</i>				
Ouppdelad kurs	75	*0,07 %	191	*0,2 %
Allmän kurs	781	*0,8 %	491	*0,5 %
Särskild kurs	95	*0,09 %	62	*0,06 %
<i>Matematik totalt</i>	<i>951</i>		<i>744</i>	
<i>Svenska</i>	<i>1 318</i>	<i>**1,3 %</i>	<i>1 141</i>	<i>**1,2 %</i>
Svenska 2	98	**2,8 %	105	**2,8 %

* Procent av det totala antalet elever som har avslutat grundskolan samma år

** Procent av antal elever som har läst angiven kurs samma år

Källor: SCB och Skolverket

För ämnena engelska och matematik redovisas resultaten i kategorierna ouppdelad kurs, allmän kurs och särskild kurs. För ämnet svenska är redovisningen uppdelad på svenska respektive svenska som andraspråk, svenska 2. Enligt grundskoleförordningen kan eleverna läsa dessa båda kurser parallellt. Uppgifter om betyg från dessa kurser kan därför inte slås ihop och inte heller relateras till hela årskullen elever. Av tabellen framgår att det totala antalet elever som efter genomgången grundskola saknar betyg i engelska och matematik har minskat något under perioden. Under perioden framträder emellertid skilda betygsprofiler för olika delkurser.

- I den ouppdelade kursen i engelska och matematik tredubblades i stort sett såväl antalet som andelen elever som saknade betyg. Av hela årskursen studerade drygt en tiondel av eleverna på ouppdelade kurser.
- I den allmänna kursen i engelska och matematik minskade i stället såväl antalet som andelen elever som saknade betyg. Av hela årskursen studerade en dryg femtedel av eleverna i engelska och cirka en tredjedel av eleverna i matematik på allmän kurs.
- I den särskilda kursen i engelska var andelen elever som saknade slutbetyg oförändrad. Antalet elever utan slutbetyg minskade emellertid till följd av en totalt sett mindre årskull samt färre elever på denna kurs.
- I den särskilda kursen i matematik minskade såväl antalet som andelen som saknade slutbetyg.
- I svenska och svenska 2 inträffade inga stora förändringar.

Resultatet förklaras inte av revisorernas avgränsning eller bedömningsnorm

Uppgifter från Skolverkets uppföljningssystem tyder inte på att det ovan erhållna resultatet kan förklaras av revisorernas bedömningsnorm eller revisorernas avgränsning till grundskolan. Enligt Skolverkets betygsstatistik är elevernas resultat sämre om man ser till betygen i alla ämnen efter grundskolans nionde skolår än om bedömningen av elevernas resultat begränsas till betygen i svenska, engelska och matematik.

Om bedömningen av grundskolans resultat i stället sträcks ut i tiden visar också verkets uppföljningssystem att den andel elever som inte fullföljer en gymnasieutbildning ökade. Av dem som hade påbörjat en gymnasieutbildning hösten 1993 hade 80 % fullföljt en gymnasieutbildning fyra år senare. Året innan var denna andel 86 %. År 1997 var andelen tjugoföråringar som har fullföljt en gymnasieutbildning 81 %.

4.2.3 Mål att sträva mot

Mål att sträva mot rör den typ av kunskaper som i den nya läroplanen, Lpo94, benämns färdigheter. I den tidigare läroplanen, Lgr80, betonades bl.a. vikten av att beakta processernas betydelse i skolarbetet.

Mål att sträva mot – eller färdigheter – har inte följts upp på samma systematiska sätt som de ämnesmässiga målen i återkommande nationella utvärderingar. Förändringar över tiden är därför svårare att bedöma. Frågor om elevernas färdigheter har enligt Skolverket ofta ett nära samband med elevin-

flytandet i undervisningen. Elevinflytandet har behandlats i bl.a. Skolverkets attitydmätningar, inom ramen för verkets tillsyn och i verkets projekt om elevinflytande, arbetssätt och arbetsformer benämnt ELEVSAM.

1998/99:RR8
Bilaga 1

Svårigheter med ett undersökande och ifrågasättande arbetssätt vid 1992 års utvärdering

Vid 1992 års kunskapsmätning genomfördes en studie av problemlösning i grupp. Syftet var att studera i vilken mån grundskolan hade uppfyllt målen i den dåvarande läroplanen, Lgr80, när det gällde att ge eleverna färdigheter att arbeta på ett undersökande sätt.

Totalt deltog 956 elever från skolår 9 i 51 slumpmässigt utvalda skolor. Eleverna fördelades på 239 grupper. Grupperna fick arbeta med försumningen i Europa. Gruppernas arbete bedömdes med hjälp av arbetsprotokoll, elev- och lärarenkäter, lärarbedömningar och elevernas skriftligt redovisade svar.

Vid analysen av resultatet visade det sig att hälften av grupperna hade hållit sig till försumningsproblemet. Den andra hälften hade vidgat problemet till att omfatta flera olika miljöfrågor. Enligt Skolverket visade detta en brist i stringens och koncentration. Eleverna bedömdes också vara osjälvständiga och oreflekterande i förhållande till sina informationskällor. Över hälften av grupperna skrev av källorna utan att sovra. Vidare hade eleverna i mycket liten utsträckning funderat över sitt arbete och satt in uppgiften i ett vidare sammanhang än skolans. Omdömena om hur grupperna hade utformat sin redovisning var mer positiva än omdömena om redovisningarnas innehåll. Enligt Skolverket visade eleverna god förmåga att organisera sitt arbete. Men verket bedömde att grupperna borde ha fått ut mer av gruppmedlemmarna om eleverna hade haft förmåga att använda ett undersökande arbetssätt.

Skolverkets slutsatser var att eleverna inte hade nått de mål i Lgr80 som avsåg färdigheter i att hantera problem i grupp. Verket förklarade detta bl.a. med att svenska lärare i alltför liten grad utnyttjade kända metoder för att utveckla elevernas problemlösningsförmåga och träna dem i ett undersökande arbetssätt. Verket menade att lärarna antagligen inte kände till vad modern forskning hade kommit fram till i detta sammanhang. Verket betonade behovet av fortbildningsinsatser.

Elevernas skolsituation och sociala utveckling vid 1995 års utvärdering

Vid 1995 års utvärdering studerades elevers skolsituation och sociala utveckling under det sista skolåret i grundskolan. Totalt deltog ett riksrepresentativt urval om drygt 11 000 elever och ca 3 000 lärare. Ett antal elever och lärare från fristående skolor deltog också. Data samlades in med hjälp av enkäter till elever och lärare. Resultatet användes för att jämföra kommunala grundskolor och fristående skolor samt för att jämföra med resultatet av motsvarande studier i tidigare nationella utvärderingar.

Det huvudsakliga intrycket var att inga stora förändringar hade inträffat mellan 1992 och 1995. Lärarna betonade samma inslag i skolarbetet med goda basfärdigheter och noggrann uppföljning av elevernas utveckling vad gäller ämneskunskaper samt god ordning i skolan. Lägre prioritet gavs åt

arbete i arbetslag och elevernas inflytande över undervisningens planering. Både vid 1992 och 1995 års utvärdering dominerades arbetsformerna av traditionella förmedlingspedagogiska inslag. Elevaktiva inslag förekom i mindre omfattning. Eleverna upplevde också fortfarande att de hade litet inflytande i skolan. Några förändringar i hur eleverna upplevde lärarnas förväntningar kunde inte heller spåras. Inte heller framträdde några större skillnader jämfört med tidigare när det gällde elevernas sociala utveckling.

När resultatet från kommunala grundskolor och fristående skolor jämfördes redovisade elever på fristående skolor högre värden på flertalet sociala variabler. Enligt forskarna kunde denna skillnad inte enbart förklaras av att föräldrar till elever på fristående skolor hade högre utbildning. Det fanns också skillnader när det gällde prestationsnormer, läxornas omfattning samt elevernas upplevelser av lärarnas förväntningar och möjligheter att få hjälp vid svårigheter. När det gällde arbetsformer framträdde emellertid inga större skillnader mellan de båda skolkategorierna.

Elevinflytandet

I ett referensmaterial om elevinflytande som Skolverket redovisade hösten 1998 kopplar verket ihop frågan om elevinflytande med kunskapssynen i 1994 års läroplan. (Se nedan avsnitt 4.2.4.) Verket konstaterar att enligt den nya läroplanen formas kunskap i varje individs medvetande och definieras tillsammans med andra. Skolornas arbete präglas emellertid i många fall fortfarande av en traditionell kunskapssyn där kunskaper förmedlas från läraren eller läroboken till eleven. Elevens utrymme för självständigt tänkande är då litet. Många elever får sällan möjlighet att själva formulera problem eller att lösa problem.

Verket konstaterar att eleverna vid 1997 års attitydmätning i skolan upplevde ett större inflytande än vid 1994 års attitydmätning. Vid 1997 års attitydmätning ansåg emellertid fortfarande mer än hälften av eleverna att de endast i liten utsträckning kunde påverka sin situation i skolan.

Inom ramen för sin tillsyn granskade Skolverket under perioden juni 1996 till april 1998 elevinflytandet i grundskolan. Granskningen omfattade 14 tillsynsärenden fördelade på lika många skolhuvudmän. I 12 av dessa 14 ärenden ledde granskningen till kritik mot skolhuvudmännen för att eleverna inte gavs möjlighet till inflytande över undervisningen på ett sådant sätt att eleverna kunde ta ansvar för sin utbildning. I flera fall påpekade verket att de statliga kraven på undervisningen inte var uppfyllda.

4.2.4 Skolornas arbete med de nationella målen

Skolverket har studerat skolornas arbete med att nå de nationella målen i 1992 och 1995 års nationella utvärdering och i två aktuella projekt.

Skolornas betydelse för elevers utveckling i 1992 års utvärdering

I anslutning till 1992 års utvärdering studerades kvaliteter i det inre arbetet på 101 skolor samt kvaliteternas betydelse för elevernas utveckling.

I avrapporteringen av studien konstaterade forskarna att eleverna hade hög tillit till den egna förmågan. Däremot var skolornas förmåga alltför låg när det gällde att stimulera kritiskt och självständigt tänkande och handlande hos ungdomarna. Forskarna konstaterade att fortfarande dominerade en förmedlingsstrategisk undervisning där ungdomarna behandlades som kunskapskonsumenter. En sådan undervisning hade fördelar ur lärarens perspektiv. Förmedlingsstrategisk undervisning gav goda resultat på standardproven. Men undervisningsformen gynnade inte elevernas utveckling till självständiga människor. Forskarna efterlyste en mer balanserad undervisning där både den kunskapskonsumerande och den kunskapssökande elevrollen utnyttjas i skolarbetet. Provsystem och betygssättning framhölls som viktiga styrmedel för att utforma mer elevaktiva arbetsformer.

Skolors arbete med mål att uppnå det nionde skolåret

På Skolverket pågår en studie av skolors arbete med att uppnå målen i grundskolans år 9. Resultatet av en riksrepresentativ enkät till grundskolor i landet väntas föreligga under våren 1999. I avvaktan på det resultatet föreligger enbart erfarenheter från en pilotstudie som genomfördes i form av fallstudier på åtta grundskolor.

Vid pilotstudien framträdde flera problem. På flertalet av de undersökta skolorna blev man t.ex. varse behörighetskraven för gymnasieskolan först under 1997, tre år efter att bestämmelserna hade trätt i kraft. Det rådde också förvirring kring innebörden av läroplanens mål att uppnå respektive mål att sträva mot. De två måltyperna sågs som hierarkiska i stället för parallella. Vidare rådde det viss förbistring kring grundskoleförordningens krav på åtgärdsprogram för elever som har svårigheter i skolarbetet och som behöver särskilda stödåtgärder.

Uppfattningarna om det nya bedömningssystemet varierade. En del lärare menade att de elever som arbetade utan att ha möjlighet att bli godkända skulle fara illa. Andra lärare ansåg att eleverna hade blivit mer målinriktade och tagit ett större ansvar för sina studier. Eleverna hade upptäckt att svenska, engelska och matematik var viktiga ämnen. Den stora spännvidden på godkändnivån skapade emellertid frustration.

När det gällde skolornas resursfördelning menade några rektorer att denna var behovsstyrd. Men många lärare uppfattade att skolornas resursfördelning styrdes av hävd och tradition.

Svårt att uppnå önskat elevinflytande

Enligt Skolverket används begreppet elevinflytande ofta på ett sådant sätt att eleverna ses som offer som skall ges upprättelse. Verket menar att problemet behöver nyanseras och konkretiseras mer. Olika maktperspektiv i skolornas arbete behöver klargöras och analyseras. Fyra perspektiv nämns, nämligen den makt som finns i öppna konflikter, makten över dagordningen, makten över tanken och den makt som kommer till uttryck i ojämlika relationer. Enligt verket kan skolornas svårigheter med att utveckla elevinflytandet

hänga samman med att skolarbetet inte har analyserats med utgångspunkt i dessa perspektiv.

Verket framhåller också att förutsättningar och hinder för elevinflytande i skolornas arbetssätt och arbetsformer kan analyseras med utgångspunkt i de fasta strukturer för skolornas arbete som följer av bestämmelser i bl.a. kursplaner och timplaner. Timplanerna kan enligt verket fylla en funktion när det gäller kravet på en likvärdig utbildning. Men både elever, lärare och andra aktörer i skolorna binds upp av timplaner och schemaläggning. Detta försvårar eller förhindrar möjligheterna att utveckla arbetsformer och arbetssätt på ett sätt som rymmer med det vidgade kunskapsbegreppet i 1994 års läroplan.

Verket varnar för en alltför förenklad eller instrumentell syn på skolornas arbete med ökat elevinflytande. Enligt verket handlar det om ett långsiktigt arbete där målen kan nås på flera olika sätt. En central fråga är hur man i skolorna kan balansera tiden för individuellt arbete med tiden för kollektivt arbete. Skolans uppgift är att fostra på en gång kritiska och toleranta medborgare som samverkar med varandra.

1998/99:RR8
Bilaga 1

Lärarna önskar en annorlunda undervisning

I anslutning till 1995 års nationella utvärdering av grundskolan studerades 104 lärares syn på kunskap, på undervisningen och på sin arbetssituation. Studien avsåg lärare i samhällsorienterade ämnen.

Enligt resultatet ville många lärare ge en annorlunda undervisning än den de faktiskt bedrev. Lärarnas ambition var att ge eleverna allmänbildning och fasta ämneskunskaper och att samtidigt utveckla elevernas eget tänkande.

I dessa ämnen framträdde den genomsnittliga läraren som en engagerad, intresserad och kunnig lärare som bekymrade sig över att inte kunna genomföra sina intentioner i undervisningen. De förklaringar som lärarna angav till dessa svårigheter var att tiden splittrades upp av undervisningens organisation och att det fanns för många elever i för många klasser som behövde stöd.

4.3 Nya bedömningsinstrument

Som ovan har nämnts gällde från läsåret 1996/97 ett nytt målrelaterat betygssystem i grundskolans år 8. Vårterminen 1998 lämnade den första årgången elever grundskolan med de nya betygen. Vårterminen 1998 genomfördes också de första nationella proven i svenska, engelska och matematik i grundskolans år 9. Proven skall vara ett stöd för läraren i betygssättningen.

4.3.1 Nytt betygssystem

Skolverket har studerat hur det nya betygssystemet tillämpas i skolorna. I 50 slumpvis utvalda skolor har uppgifter som rör 4 973 betyg samlats in i sju olika ämnen. Studien omfattar tiden fr.o.m. höstterminen 1996 t.o.m. vårterminen 1998. Skolverket gjorde tre huvudsakliga iakttagelser:

- Variationen i betygssättningen är stor mellan olika skolor. Skolverket ifrågasätter slutsatsen att denna skillnad enbart skulle bero på kunskapsmässiga skillnader mellan elevgrupper på de olika skolorna.

- Elevernas betyg höjs hela tiden. Detta är särskilt tydligt i ämnena svenska och engelska.
- Tidigt iakttagna könsskillnader består. Flickor får generellt högre betyg än pojkar.

I en efterföljande intervjuundersökning med lärare från fem av de 50 skolor som ingick i Betygsprojektet menade flera lärare att det nya betygssystemet inte nämnvärt hade förändrat deras uppläggning av undervisningen. Lärarna motiverade detta med att de hade arbetat målinriktat redan tidigare.

Skolverket konstaterade att de elever som inte nådde målen och fick betyget Godkänd var i stort sett desamma över hela tvåårsperioden. Enligt verket hade också lärarna svårt att mer exakt ange vad de svaga eleverna var svaga i, uttryckt i termer av kursplanemål eller betygskriterier. Hög frånvaro kunde t.ex. i sig medföra att eleven inte fick något betyg utan att några egentliga kunskapsbedömningar gjordes. Lärarna kunde konstatera att det behövdes förändringar, men lade i huvudsak ansvaret för sådana förändringar på eleven. På alla skolor fanns åtgärdsprogram för elever som hade svårigheter att nå målen. Dessa program var av mycket skilda slag. Överlag var rektorerna mer positiva till åtgärdsprogram än lärarna. (Se avsnitt 5.2.4.)

Verket konstaterade däremot att lärarna i relativt hög utsträckning beskrev faktiska kunskapskvaliteter när det gällde betyget Mycket väl godkänd.

Av de elever som våren 1998 avslutade grundskolans år 9 hade 20,4 % inte nått målen och erhållit betyget Godkänd i ett eller flera ämnen. I samma grupp elever hade totalt 8,6 % inte nått målen i ett eller flera av ämnena svenska, engelska och matematik. Dessa elever saknar därmed behörighet till gymnasieskolans nationella program. Andelen elever som inte nådde målen och erhöll betyget Godkänd var

- 3,3 % i svenska,
- 4,6 % i engelska
- 5,3 % i matematik.

Av de elever som våren 1997 lämnade grundskolan var det 8 % som inte gick vidare till gymnasieskolans nationella program. I samma grupp gick 6 % till ett individuellt program i gymnasieskolan.

4.3.2 Ämnesprov skolår 9

Det nationella provsystemet har konstruerats med utgångspunkt i läroplaner och kursplaner samt bestämmelser om betygskriterier. När resultat föreligger från flera tidpunkter ger de nya betygen och resultaten av ämnesproven således nya grunder för att bedöma hur målen uppfylls i grundskolan.

Hösten 1998 redovisade Skolverket resultaten av de första ämnesproven i svenska, engelska och matematik för skolår 9. Redovisningen bygger på ett riksrepresentativt urval av 34 kommuner. Totalt redovisas provresultat från ca 27 000 elever. Bortfallet visade sig vara relativt stort. I genomsnitt uppgår bortfallet till ca 30 % för provbetyget i de tre ämnena. På enskilda delprov var bortfallet mindre, ca 18 % i genomsnitt. Enligt Skolverket beror det stora bortfallet i huvudsak på att många skolor/lärare inte har genomfört samtliga prov, trots att de är obligatoriska. Genomförda bortfallsanalyser tyder på att

de redovisade resultaten ger en något mer positiv bild än om alla landets elever i skolår 9 skulle ha genomfört samtliga prov.

Av tabell 4.4 framgår andelen elever som våren 1998 ej hade nått målen vid lärarnas betygssättning eller i de nationella ämnesproven för skolår 9. I ämnena svenska och matematik är andelen elever som inte har nått målen högre på det nationella provet än i slutbetyget. I ämnet engelska råder det omvända förhållandet.

1998/99:RR8
Bilaga 1

Tabell 4.4
Andel elever som vårterminen 1998 ej nådde målen i grundskolans år 9

	<i>Svenska</i>	<i>Engelska</i>	<i>Matematik</i>
	<i>Andel som ej nådde målen</i>	<i>Andel som ej nådde målen</i>	<i>Andel som ej nådde målen</i>
<i>Betyg skolår 9</i>	3,3 %	4,6 %	5,3 %
<i>Nationella prov på våren i skolår 9</i>	5,9 %	2,9 %	11,4 %

Källa: Skolan i siffror 1999:Del 1

Skolverkets redovisning av resultatet av ämnesproven för skolår 9 visar på stora skillnader i graden av måluppfyllelse mellan olika skolor. Variationen är störst i matematik och minst i engelska.

Enligt de lärarenkäter som följde med ämnesproven tyckte de flesta lärarna att proven speglade kursplanernas krav och att proven också var ett stöd i betygssättningen. Men lärarna ansåg att proven var väldigt tidskrävande att genomföra och att bedöma.

4.4 Sammanfattning

Skolverket har i många avseenden god kunskap om hur grundskolans nationella mål uppfylls – eller inte uppfylls – i de delar som revisorerna har valt att granska. Olika profiler framträder när det gäller elevernas ämnesmässiga kunskap och när det gäller den kunskap och de färdigheter som rör mål att sträva mot i 1994 års läroplan.

Vid de tre nationella utvärderingar av grundskolan som har genomförts har elevernas kunskaper i svenska, engelska och matematik till övervägande del bedömts vara i enlighet med läroplanens mål.

Vid de nationella utvärderingarna av grundskolan framträder emellertid en varierande andel som enligt forskarnas bedömning inte klarade målen i den då gällande läroplanen, Lgr80. I 1995 års nationella utvärdering konstaterades att en alltför stor andel elever i skolår 9 inte hade sådan läsfärdighet att de kunde ta till sig samhällsinformation. I 1995 års utvärdering konstaterades att under grundskolans avslutande år var det bland eleverna i engelska ca 10 % och i matematik ca 18 % som inte klarade uppställda kunskapsmål enligt Lgr80. Jämfört med tidigare nationella utvärderingar noterades 1995 ett försämrat resultat för främst matematik och i någon mån också för läsförståelse. Lärarna gör en avsevärt mer kritisk bedömning av elevernas läs- och

skrivförmåga än de forskare som svarade för denna del av den nationella utvärderingen 1995.

Skolverkets statistik över elever som saknade ämnesbetyg eller slutbetyg efter genomgången grundskola visar som helhet en negativ trend från perioden 1992/93–1996/97. I ämnena svenska, engelska och matematik är det totalt sett ett mindre antal elever som saknar ämnesbetyg efter skolår 9. Resultaten för olika delkurser skiljer sig emellertid åt avsevärt.

I resultaten från de nationella utvärderingarna noterar forskarna i flera fall stora skillnader mellan de bästa och de sämsta eleverna. Varierande resultat förekommer mellan olika skolklasser. Men skillnaderna är större mellan enskilda elever. Enligt forskarna förklaras skillnaderna mellan olika klasser främst av lärarnas olika grad av fortbildning.

Ett nytt betygssystem och ett nytt provsystem har nu införts i grundskolan. Resultaten från de första avgångsklasserna som har lämnat grundskolan med de nya bedömningsinstrumenten, våren 1998, kan inte jämföras med tidigare resultat. Enligt Skolverkets redovisning hösten 1998 är den andel som inte har uppnått målen – och erhållit betyget Godkänd – 4 % i svenska, 5 % i engelska och 6 % i matematik. I vilken mån detta resultat kan anses vara acceptabelt beror till viss del på hur de skilda formuleringarna kring läroplanens mål att uppnå skall tolkas.

Elevernas färdigheter rör de mål som i den nya läroplanen benämns mål att sträva mot. Skolverket har bedömt elevernas färdigheter i olika enskilda studier i anslutning till bl.a. 1992 och 1995 års nationella utvärderingar och studier av elevinflytandet. Dessa studier visar på stora skillnader mellan läroplanens mål och elevernas resultat. Verket har däremot inte på ett systematiskt sätt följt upp dessa mål. Det är därför svårt att bedöma om denna måluppfyllelse har förbättrats eller försämrats.

Enligt en studie från 1995 års nationella utvärdering är lärarna inte nöjda med sin undervisning. Lärarna anger dels resurser, dels en splittrad undervisningsorganisation som hinder för att utveckla sin undervisning. Också Skolverket lyfter fram bl.a. undervisningens organisation som en förklaring till svårigheterna med att öka elevinflytandet. Skolverket menar också att begreppet elevdemokrati behöver klargöras. En central fråga är hur skolorna kan balansera tiden för individuellt arbete med tiden för kollektivt arbete.

I Skolverkets rapporter finns flera exempel på att de statliga kraven på skolorna inte har nått ut i skolorna. I Skolverkets första redovisning av resultatet av de nationella proven i grundskolans år 9 finns också ett stort bortfall. Detta förklaras med att proven inte hade genomförts, trots att de är obligatoriska. Enligt Skolverket finns dessutom en stor osäkerhet bland lärare och också bland rektorer om innebörden av läroplanens mål att sträva mot. Det råder också oklarheter kring skolornas åtgärdsprogram när det gäller elever som behöver särskilda stödåtgärder.

Källor till kap. 4

Kursplan och betygskriterier för grundskolan SKOLFS 1994:3

Läroplan för grundskolan (Lgr80)

Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo94) SKOLFS 1994:1

Riksdagens revisorer 1998 *Beslut i 22 tillsynsärenden inom Skolverket under perioden juni 1996 till april 1998*

Skolverket 1993 *Vad händer i skolan* – Resultat från den nationella utvärderingen av grundskolan våren 1992

Skolverket 1993 *Problemlösning i grupp* Rapport nr 26

Skolverket 1993 *Skolor och elevers utveckling* Rapport 27

Skolverket 1996 *Grundskola för bildning* – Kommentarer till läroplan, kursplaner och betygskriterier

Skolverket 1996 *Elevers skolsituation och sociala utveckling Årskurs 9* – Utvärdering av grundskolan 1995 – UG 95 – Rapport 127

Skolverket 1997 *Svenska – Läsning, skrivning, muntlig framställning* – Årskurserna 5 och 9 Rapport 117

Skolverket 1997 *Resultat från en kunskapsmätning 1995* – Utvärdering av grundskolan Rapport 139

Skolverket 1997 *Skolan – Jämförelsetal för skolhuvudmännen* Rapport 146

Skolverket 1998 *Delrapportering från projektet "Utvärdering av skolors arbete med mål att uppnå i år nio"* PM 1998-01-09

Skolverket 1998 *Proven, kunskapen och undervisningen* Samhällsorienterande ämnen Årskurs 9 – Utvärdering av grundskolan 1995 – UG 95 – Rapport 138

Skolverket 1998 *Skolan i siffror 1998:Del 1* Betyg och utbildningsresultat Rapport nr 142

Skolverket 1998 *Betygen i femtio skolor höstterminen 1996 till vårterminen 1998* Intern rapport. Dnr 96:12-1

Skolverket 1998 *Uppföljning av betygsenkät vårterminen 1998* Internrapport. Dnr 96:12-2

Skolverket 1998 *Grundskolans slutbetyg och nationella prov våren 1998* Pressmeddelande 1998-07-08

Skolverket 1998 *Ämnesproven skolår 9* – Resultatredovisning till skolorna

Skolverket 1998 *Jag vill ha inflytande över allt* En bok om vad elevinflytande är och skulle kunna vara

Skolverket 1999 *Skolan i siffror 1999:Del 1* Rapport nr 159

Skolöverstyrelsen 1990 *Vad lär de sig i skolan?* Resultat av en nationell utvärdering av skolan

1998/99:RR8

Bilaga 1

5 Skolförbättring

Sverige är det OECD-land som i förhållande till sin bruttonationalprodukt satsar mest resurser på utbildning på grundskolenivå. (Se avsnitt 3.4.3.) Samtidigt har besparingarna under 1990-talet (avsnitt 3.4.2) medfört omfattande diskussioner om resursernas betydelse för skolförbättring.

1998/99:RR8
Bilaga 1

Skolverket skall enligt sin instruktion främja utvecklingen av det svenska skolväsendet dvs. att resurserna används på ett sådant sätt att skolornas resultat bättre stämmer överens med uppsatta mål. Skolverkets uppgift är då att ha kunskap om vilka faktorer som inverkar på – respektive inte inverkar på – skolornas resultat samt att föra ut denna kunskap till landets skolhuvudmän och skolor. Därefter är det skolhuvudmännens och skolornas uppgift att ta vara på denna kunskap och omsätta den i skolornas vardag. Hela detta område benämns här skolförbättring. I detta kapitel beskrivs den kunskap som finns om skolförbättring samt Skolverkets insatser inom området.

5.1 Vilken kunskap finns om skolförbättring?

I en forskningsöversikt våren 1998 för professor Mats Ekholm en diskussion om begreppet skolförbättring och de hittillsvarande erfarenheterna av arbetet med skolförbättring. Av Ekholms översikt framgår att begreppet varken är nytt eller entydigt.

5.1.1 Erfarenheter från flera decennier men effekterna har uteblivit

Skolors kultur och utveckling studerades av forskare i USA under 1930- och 1940-talen. I Europa har senare bl.a. brittiska och holländska forskare bidragit till att öka förståelsen för skolors förändringsprocesser. Under 1980-talet gav OECD stöd till olika studier av skolförbättring liksom till samverkan mellan olika forskningsinriktningar inom området. OECD:s insatser bidrog till ett omfattande utbyte av idéer och erfarenheter mellan amerikanska och europeiska forskare inom området.

Under 1990-talet har flera forskare sammanställt översikter av de första decenniernas erfarenheter inom området skolförbättring. Av sammanställningarna framgår att en omfattande kunskap inom området inte har bidragit till önskade resultat. Dessa slutsatser fick starkt stöd i studier som har bedrivits i svenska skolor.

Ekholm konstaterar att en förutsättning för att de teoretiska kunskaperna om skolförbättring skall omsättas i skolornas verksamhet är att denna kunskap blir en del av allmänbildningen i skolorna. Ett problem med de tidigare insatserna är också att arbetet med skolförbättring har inriktats på olika brister som skulle korrigeras. Dessa bister har definierats av administratörer, politiker, utvärderare och forskare. Lärarna har snarast betraktats som förändringsobjekt, inte som ägare av de problem som skulle åtgärdas. Ekholm menar att lärarna som kollektiv har del i attityderna bakom dessa föreställningar. I sin yrkesutövning har lärarna nämligen inte visat intresse för skolorna som arbetande organisationer. Lärarnas intresse har begränsats till

eleverna och undervisningen, en inställning som också har präglat lärarutbildningen.

1998/99:RR8
Bilaga 1

5.1.2 Krav på det fortsatta arbetet med skolförbättring

Ekholm konstaterar att de forskningsöversikter om skolförbättring som har presenterats under 1990-talet leder till likartade slutsatser. Vikten av att skolorna kontinuerligt arbetar mot fastställda mål poängteras liksom behovet av att utomstående rapportörer hjälper skolorna med återföring av resultat. Skolorna bör inte låsa sig vid ensidiga lösningar av sina problem utan vara öppna för en mångfald av olika lösningar. I sitt arbete med skolförbättring bör skolorna också ta tillvara allmän kunskap om förändringsprocesser.

Flera forskare poängterar att skolornas arbete med skolförbättring måste drivas på bred bas. Ekholm menar att kvaliteten på den teoretiska kunskapen testas på allvar när de minst intresserade och minst entusiastiska börjar använda kunskapen. Kunskapen om skolförbättring måste också, som redan nämnts, spridas och bli accepterad som viktig kunskap. Framför allt är det viktigt att nå lärarna. I annat fall får skolledarna inte acceptans för sina idéer om förändringar i skolorna.

I forskningsöversikterna konstateras också att isolerade insatser på enskilda skolor inte ger önskade effekter på sikt. För det fortsatta arbetet med skolförbättring betonar därför forskarna att det behövs ett kontinuerligt samarbete i nätverk mellan skolorna. Skolornas arbete med olika lösningar på de egna problemen bör således kombineras med en systematisk samverkan med andra skolor och också med andra organisationer som är stadda i förändring, t.ex. bankkontor eller sjukhus. Ekholm påpekar att det finns goda möjligheter att lära sig mer om den egna organisationen genom att betrakta andra organisationer om man tar fasta på likheterna i stället för att fascineras av skillnaderna.

5.2 Skolverkets insatser

Skolverket bedriver sedan ett par år ett skolekonomiskt samordningsprojekt, Eksam. Inom ramen för detta projekt har verket bl.a. genomfört kunskapsinventeringar, bedrivit egna skolekonomiska studier och också anordnat skolekonomiska seminarier. Skolverket har också studerat hur skolorna prioriterar och använder sina resurser. I verkets redovisning av skolinspektörernas granskning, hösten 1998, konstateras att många skolmiljöer är dåligt anpassade för att utveckla läs- och skrivprocessen i undervisningen. (Se avsnitt 6.5.3.) Utöver detta har verket närmare studerat tre frågor av betydelse för skolornas prioritering och resursanvändning. En fråga rör lärare som under lång tid har visat goda resultat i sin läs- och skrivundervisning. En annan fråga rör skolklassen och dess betydelse för undervisningen. En tredje fråga rör skolornas ansvar för elever i behov av särskilt stöd.

5.2.1 Eksam – skolekonomiskt samordningsprojekt

Skolan och ekonomin

I juni 1994 publicerade Skolverket en rapport som främst riktades till politiker och tjänstemän med intresse för skolekonomiska frågor på både nationell och kommunal nivå. I rapporten behandlas bl.a. begrepp och definitioner inom det skolekonomiska området.

Verket konstaterar att resultatet av flertalet studier inte ger något belägg för några samband mellan avsatta resurser per elev och elevernas resultat. Samtidigt påpekar verket att det är svårt att spåra förklaringar till dessa iakttagelser. Flertalet studier låg på en teoretisk nivå. Studierna avsåg också så gott som uteslutande anglosaxiska förhållanden och resultaten kan inte utan vidare överföras till det svenska skolväsendet. Med tillgängliga mått går det således inte att förklara vad ökade eller minskade resurser har betytt för skolornas resultat under den senaste 15-årsperioden.

Ekonomiska resurser och elevernas resultat

I en annan rapport – som också publicerades i juni 1994 – redovisar Skolverket en modell för att i enskilda skolor studera samband mellan ekonomiska resurser och elevernas resultat. Modellen tillämpades i form av fallstudier på 15 högstadieskolor som deltog i 1992 års nationella utvärdering av grundskolan. Skolverket påpekade att den empiriska studien var av utforskande karaktär. Urvalet av skolor var inte representativt.

Skolverket konstaterade att det empiriska materialet på de 15 undersökta skolorna inte gav stöd för vare sig något positivt eller negativt samband mellan ekonomiska resurser och elevernas resultat. Verket betonade emellertid att det behövs ytterligare kunskap om hur skolorna använder sina resurser och hur resultaten skall mätas och beskrivas.

Rapporten innehöll också en kunskapsöversikt. Där konstaterade Skolverket bristen på dokumenterade erfarenheter i Sverige och andra skandinaviska länder inom det skolekonomiska området. Verket konstaterade att i ett omfattande anglosaxiskt material – främst från USA och England – redovisas en splittrad bild av samband mellan resurser och resultat. Vissa studier visar på ett positivt samband. Andra studier visar på ett negativt samband. Åter andra studier visar inte på något samband alls. Ett samband mellan social status och skolresultat är däremot belagt i ett antal pedagogiska studier. Verket betonar att resultat från olika skolor endast kan jämföras vid likvärdiga socioekonomiska förhållanden.

Varför kostar elever olika?

I september 1996 redovisade Skolverket en analys av orsaker bakom variationer mellan landets olika kommuner när det gäller grundskolans kostnader. Rapporten riktades till dem som arbetar med uppföljning och utvärdering i kommuner samt andra med intresse för skolekonomiska frågor.

Skolverket skilde på två olika typer av förklaringar. Den ena typen av förklaringar kan hänföras till ekonomiska, sociala, geografiska och demo-

grafiska förhållanden. Dessa strukturella faktorer är svåra för skolhuvudmannen att påverka. Den andra typen av förklaringar är mer idelogiskt och partipolitiskt betingade och kan hänföras till den kommunala självstyrelsen. Enligt verket kunde ca hälften av kostnadsvariationerna förklaras av följande fem, s.k. strukturella, variabler:

- befolkningstäthet
- andelen barn med utlandsfödd förälder
- politisk styrkefördelning i kommunen
- skolornas storlek
- kommunens skattekraft.

Skolverket redovisade också jämförelser mellan faktiska och beräknade kostnader, där beräknade kostnader hade tagits fram med utgångspunkt i ovannämnda strukturella förhållanden. Verket konstaterade att det inte fanns något tydligt geografiskt mönster och inte heller några tydliga skillnader mellan olika typer av kommuner.

Påverkar skolans resurser elevernas resultat?

I september 1996 redovisade Skolverket en översiktlig genomgång av några anglosaxiska forskningsstudier rörande samband mellan skolors resurser och elevers resultat. Enligt verket var det svårt att dra slutsatser av resultaten av genomförda studier.

Verket konstaterade tydliga skillnader mellan de olika forskarnas resultat. Vissa forskare fann samband mellan enskilda variabler och elevernas resultat. Andra forskare gjorde det inte. De forskare som var överens om ett samband var inte alltid överens om hur sambandet såg ut, inte ens om sambandet var positivt eller negativt.

Verket konstaterade också tydliga skillnader mellan de metoder som forskarna hade använt. Olika forskare definierade t.ex. skolklassen och dess storlek på skilda sätt. Forskarna gav också olika tyngd åt hur olika variabler påverkade elevernas resultat. Det kunde också vara svårt att hålla isär effekterna av olika ingående variabler som dessutom kunde ha en inbördes samverkan. Resurserna till en skola kunde t.ex. samvariera med elevernas sociala bakgrund.

Elevernas familjebakgrund bedömdes ha stor inverkan på elevernas resultat. Men också andra faktorer lyftes fram. Lärarerefarenhet påverkade t.ex. elevernas resultat i positiv riktning något mer än andra faktorer. Men lärarerefarenhet kunde också vara resurskrävande. En faktor som lyftes fram var en genomtänkt resursfördelning som kunde ha större betydelse för elevernas resultat än en totalt sett ökad resurstilldelning.

Skolekonomiska seminarier

Skolverket har genomfört två serier med skolekonomiska seminarier under perioden 1994–1997. Det totala antalet deltagare var ca 700. De flesta deltagarna var företrädare för skolhuvudmännen, såsom kommunpolitiker, förvaltningschefer, utredare i skolförvaltningar, utvecklingsledare, beställare,

ekonomichefer, controllers, och skolkamrerare. Några rektorer och skolpolitiker deltog också, men inga lärare. Ett syfte med seminarierna var bl.a. att sprida kunskap och erfarenheter från verkets skolekonomiska projekt. Andra syften var att få en dialog med skolhuvudmännen kring skolornas ekonomi och att främja ett erfarenhetsutbyte mellan kommunerna.

Vid seminarierna behandlades skolekonomiska frågor, men också bl.a. skolväsendets styrsystem samt uppföljning och utvärdering. Vid seminarier framkom att skolhuvudmännen insåg betydelsen av uppföljning, utvärdering och kvalitetsmätningar, men saknade kompetens för att arbeta med dessa frågor. Särskilt tydligt var problemet i små kommuner.

I oktober 1996 sammanfattade Skolverket sina tidigare arbeten i skol- och utbildningsekonomiska frågor i en rapport som användes som underlag i verkets utbildningsekonomiska seminarier. I rapporten framhöll Skolverket behovet av att samband mellan skolornas resurser och elevernas resultat studeras i svenska och skandinaviska studier. Metoder från ekonomisk forskning behövde kombineras med metoder från pedagogisk forskning. Kvantitativa metoder behövde också kompletteras med kvalitativa metoder.

Utveckling av skolekonomiska undersökningsmodeller

Skolverket har inlett ett arbete med att utveckla modeller för att studera samband mellan resurser, processer och elevernas resultat på skolnivå. Arbetet är en fortsättning på verkets fallstudier i 15 högstadieskolor 1994.

Den nu aktuella studien bygger i huvudsak på material från Skolverkets nationella uppföljningssystem och avser närmare 900 skolor samt drygt 90 000 elever i skolår 9. Syftet med denna registerstudie är bl.a. att studera vilken betydelse omfattningen av en skolas lärarresurser har för skolans resultat i jämförelse med andra faktorer som också kan påverka detta resultat. En rapport planeras till våren 1999.

I en annan del av studien tillämpas och testas delar av resultatet från registerstudien i samverkan med sex kommuner. I ett arbetsmaterial redovisar verket bl.a. en översikt över forskningsresultat inom det område som verket benämner skoleffektivitet. Verket definierar detta område som den forskning som syftar till att identifiera skolor som åstadkommer bättre eller sämre elevresultat. Forskningen har beskrivits i fyra steg.

I ett första steg konstaterades att familjebakrund var av överordnad betydelse för elevernas resultat.

I ett andra steg konstaterades att det inte har gått att fastställa något generellt samband av vare sig positivt eller negativt slag mellan ekonomiska resursinsatser i skolorna och elevernas resultat.

I ett tredje steg konstaterades att skolorna i kombination med elevernas hemförhållanden kan bidra till elevernas resultat. Faktorer som bedömdes viktiga på skolorna var bl.a.

- ett kraftfullt ledarskap
- höga förväntningar på eleverna
- betoning av basfärdigheter

- ett tryggt arbetsklimat och god ordning
- återkommande uppföljning av elevernas utveckling.

I ett fjärde steg analyserades klassrumssituationen och den enskilde lärarens betydelse för elevernas resultat. Faktorer av betydelse var bl.a.

- skolledare som tydligt fungerar som pedagogiska ledare
- lärare som involveras i skolornas planerings- och policyfrågor
- kontinuitet, konsekvens och samstämmighet i lärarnas arbete
- ett välstrukturerat arbete där eleverna ges tillfälle att ta ansvar
- intellektuellt utmanande undervisning
- en arbetsmiljö som inriktas på inläring
- ett arbete som koncentreras till några få teman under varje arbetspass
- maximal kommunikation mellan lärare och elever
- noggranna noteringar om elevernas utveckling
- föräldraengagemang
- ett positivt arbetsklimat med mer beröm än bestraffning.

1998/99:RR8
Bilaga 1

5.2.2 Skolklassen och dess betydelse för undervisningen

Enligt den tidigare grundskoleförordningen skulle elever fördelas på klasser och grupper. En klass utgjordes därvid av elever som regelmässigt undervisas gemensamt i olika ämnen eller ämnesgrupper. Också enligt den nu gällande grundskoleförordningen skall elever fördelas på klasser och grupper. Men definitionen av vad en klass är har tagits bort. Riksdagen avstod också från att ta ställning till något riktmärke för klasstorlek vid sitt beslut om ansvaret för skolan hösten 1990 (prop. 1990/91:18, bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76). I Skolverkets nationella uppföljningssystem finns uppgifter om antal lärare per 100 elever, men inga uppgifter om skolklasser eller undervisningsgruppernas storlek.

Finns skolklassen?

I en studie som avrapporterades i juli 1996 hade Skolverket studerat elevernas fördelning på klasser och grupper. Urvalet av kommuner och skolor gjordes bl.a. med hänsyn till högt respektive lågt antal elever per klass eller största möjliga förändring över tid. En strävan var också att få så många olika typer av kommuner som möjligt representerade. Totalt studerades 740 elever i grundskolans år 1 till 9. Eleverna var fördelade på 30 klasser i 19 kommuner. Dessutom intervjuades 35 lärare och 15 rektorer.

Vid redovisningen av resultatet konstaterade Skolverket att skolklassen både fanns och inte fanns. Delningstalen från det tidigare statsbidragssystemet dominerade fortfarande klasstorlek och lärarnas föreställningar om vad en klass kan vara. Samtidigt framhöll verket att en utveckling pågick där begreppet klass främst är en administrativ term som i skolorna motsvarades av eleverna på en klasslista. Eleverna tillbringade däremot sin skolvecka i olika grupperingar. I extremfallet överensstämde aldrig dessa undervisningsgrupper med elevsammansättningen på klasslistan.

Skolverkets slutsatser var att stora skillnader höll på att uppstå när det gällde skolornas sätt att organisera undervisningen. Verket identifierade olika förhållningssätt och ifrågasatte om någon kunde överblicka elevens arbetsvecka.

1998/99:RR8
Bilaga 1

Stora och små undervisningsgrupper

Med stöd av Skolverket och Kommunförbundet har Kjell Granström, Institutionen för pedagogik och psykologi vid Linköpings universitet, genomfört en litteraturstudie av klasstorlekens betydelse för elevers och lärares arbetssituation. Studien avrapporterades i januari 1998.

En slutsats är att genomförda forskningsstudier inte ger något stöd för att klasstorleken har någon påtaglig betydelse för elevernas prestationer. Mätbara effekter uppträder först i undervisningsgrupper om ca 15 elever eller färre. Men inte heller i grupper av den storleken erhålls några effekter om inte läraren samtidigt förändrar sitt arbetssätt.

Forskningen visar däremot att undervisningsgruppens storlek har betydelse för lärarens välbefinnande och upplevelse av att göra ett bra arbete. Enligt brittiska studier i början av 1990-talet behöver läraren tre timmar mer av förberedelsestid varje vecka vid klasstorlekar mellan 26 och 30 elever jämfört med klasser som har 21 elever eller färre.

Svenska studier visar också att elever pratar avsevärt mer med kamraterna än med läraren under lektionstid. Undervisningsgruppens storlek tycks inte heller påverka elevernas inbördes kommunikation. Omfattningen av denna kommunikation är densamma oavsett om eleverna befinner sig i en grupp om 8 eller 31 elever. Enligt Granström har elevernas interaktion sannolikt större betydelse för deras kunskapsökande och välbefinnande i skolan än vad man vanligtvis tror. För läraren och klassrumsmiljön blir det emellertid en väsentlig skillnad om 15 eller 30 elever samtidigt pratar med varandra.

Granström menar att eftersom läraren kanske är den viktigaste faktorn för elevernas utbyte kan större klasser på sikt också bli ett hot mot elevernas möjligheter till bra undervisning. Men Granströms slutsats är att läraren inte enbart kan betraktas som ett offer för opåverkbara faktorer. Genom sina val av metoder och arbetsformer kan lärarna påverka elevernas utbyte av lektionerna både kunskapsmässigt och socialt.

5.2.3 Hur gör duktiga lärare?

I projektet Bra läsning och skrivning har Skolverket studerat erkänt skickliga lärare. En rapport publicerades 1994. Syftet var att lära av duktiga lärare. Studien avgränsades till lärar- och klassrumspektivet och genomfördes i form av klassrumsobservationer samt enkäter och intervjuer.

Urvalet av lärare gjordes i två steg. 16 undervisningsråd i verkets fältorganisation gav namn på två till fem lågstadielärare som av kolleger och skollärdare ansågs vara duktiga och som under flera år i följd hade lämnat klasser där praktiskt taget alla elever hade lärt sig att skriva och läsa. Totalt lämnade undervisningsråden namn på 50 lärare. Av dessa valde projektgruppen ut 20 lärare, 19 kvinnor och 1 man. De deltagande lärarna var geografiskt spridda

över hela landet. Lärarna representerade fem klasser från vardera skolår 1 och 2, tre klasser från skolår 3 samt tre årskurslösa och fyra åldersblandade klasser. I klasserna ingick 12 % elever med ett annat hemspråk. I sju av klasserna förekom ingen specialundervisning. I övriga klasser var behovet av sådan undervisning måttligt.

De studerade lärarna hade *lång yrkeserfarenhet*. I genomsnitt hade de varit yrkesverksamma i 26 år. Lärarna trivdes i arbetet tillsammans med barnen och var trygga i sin lärarroll och med sina strategier. Lärarnas främsta mål för läsundervisningen var att skapa läslust och läsintresse hos eleverna. Lärarnas främsta mål för skrivundervisningen var att skapa skrivintresse, skrivlust och skrivglädje hos eleverna.

Lärarna *reflekterade mycket över sin undervisning* och satte den hela tiden i relation till elevernas inläring. Redovisning och utvärdering återkom ständigt i lärarnas arbetsschema. Eleverna medverkade i utvärderingen genom att bl.a. skriva veckoblad. De enskilda elevernas prestationer i läsning och skrivning följdes noggrant upp. De flesta lärarna anpassade hemuppgifterna till varje elevs behov.

De flesta lärarna gjorde *avvägningar* mellan ett förhållningssätt som innebar *ordning och struktur* och ett *mer öppet förhållningssätt*. Detta gällde både för undervisningens planering och för undervisningens genomförande. Lärarna föredrog inte någon enskild läsmetod. Hälften av lärarna *kombinerade olika metoder*. Lärarna fäste vikt vid både vilka kunskaper eleverna får och hur eleverna inhämtar sina kunskaper.

Lärarna hade *breda kontaktnät* både inom och utom sina skolor. Syftet med allt samarbete var att förbättra undervisningen för den enskilde eleven. Lärarna samarbetade med andra lärare på samma stadium eller på andra stadier liksom med pedagoger i barnomsorgen. Också samarbetet med föräldrar hade stor betydelse. Lärarna samarbetade också med eleverna i den meningen att lärarna skapade förutsättningar för elevernas arbete. Eleverna fick sedan möjlighet att utveckla sina egna idéer och att samtidigt ta ansvar för genomförandet.

5.2.4 Elever i behov av särskilt stöd

Särskilt stöd skall ges till elever som har svårt att nå målen. Dessa elever är prioriterade i både skollagen och läroplanen. Skolverket publicerade våren 1998 en kunskapsöversikt över elever i behov av särskilt stöd. Skolornas arbete med dessa elever behandlas i rapporten utifrån ett generellt perspektiv. I rapporten förmedlas i huvudsak samma uppfattning som i skolinspektörernas redovisning av den nationella kvalitetsgranskningen, hösten 1998, i den del som rör elever i behov av särskilt stöd. (Se avsnitt 6.5.2.)

Vad menas med elever i behov av särskilt stöd?

Enligt skollagens första kapitel 2 § skall hänsyn tas till *elever med särskilda behov*. Enligt skollagens fjärde kapitel 1 § skall särskilt stöd ges till *elever som har svårigheter i skolarbetet*. Skolverket betonar den oklarhet som finns kring dessa begrepp. Det finns ingen närmare definition av vad som menas

med vare sig *särskilda behov* eller *svårigheter*. Verket påpekar också att den omgivande miljön och den rådande kulturen påverkar bedömningen av eleverna och vad som bedöms avvika från en normalvariation. Verket framhåller att begreppet *i behov* av särskilt stöd används för att betona att det inte rör sig om någon enhetlig eller klart avgränsad grupp och att förhållanden på skolan kan både bidra till och förebygga svårigheter hos barn.

Verket konstaterar att rätten till stöd är ovillkorlig, men det saknas klara anvisningar om hur stödet skall utformas. Ett stort utrymme lämnas för lokala initiativ och bedömningar. Antalet barn och ungdomar med fysiska funktionsnedsättningar och utvecklingsstörning är förhållandevis stabilt över tiden. Verket menar att bortsett från denna grupp är det svårt att avgöra hur många barn skolorna har att stödja. Enligt Barnpsykiatriutredningen lider minst 5–10 % av alla barn och ungdomar av psykiska problem. Men utredningen kan inte avgöra om problemen har ökat eller ej.

Verket konstaterar att när det gäller elever med utländsk bakgrund har socialgruppen större betydelse för elevernas framgång i skolan än deras utländska bakgrund.

Resurser och åtgärder

År 1995 uppgav en fjärdedel av landets kommuner att de hade utarbetat en definition av gruppen elever i behov av särskilt stöd. Skolverket konstaterar emellertid att definitionerna varierade och också innehöll synnerligen vida begrepp som inlämningsproblem, sociala problem och beteendeproblem.

Enligt flera källor ökar nu antalet barn som bedöms vara i behov av särskilt stöd. Samtidigt minskar andelen elever som erhåller stödundervisning. Stödåtgärderna var 1995 tillbaka på 1980 års nivå. Skolverket ifrågasätter inte dessa uppgifter, men menar att det inte är självklart hur omfattningen av dagens stöd skall betraktas. Enligt verket kan tendensen att i ökande utsträckning sätta diagnoser på elevernas problem bidra till en upplevelse av att problemen ökar. Enligt Skolverkets tillståndsbeskrivning 1997 uppgår 90 % av kommunerna i sina skolplaner att de prioriterar elever i behov av särskilt stöd. Innebörden av detta är ofta mindre besparingar på denna elevgrupp.

Skolorna skall enligt grundskoleförordningen upprätta åtgärdsprogram för elever som behöver särskilda stödåtgärder. I verkets tillståndsbeskrivning för 1997 uppgår nästan alla skolor att de upprättar sådana åtgärdsprogram. Vid verkets tillsyn av 19 kommuners arbete med åtgärdsprogram 1997 konstaterade verket emellertid flera brister i nästan alla granskade kommuner. I flera kommuner fanns inga program. Innehållet i upprättade program uppfyllde inte heller alltid uppställda krav. Skolverket angav flera skäl till skolornas motstånd mot åtgärdsprogram. En del menar att programmen ”finns i huvudet”. Andra menar att programmen är oetiska. Åter andra menar att programmen kan låsa resurserna och motverka en flexibel anpassning till växande behov. Det finns också de som menar att programmen kan leda till en kritisk granskning av lärarnas insatser för dessa elever. Rektorerna var emellertid mer positiva till åtgärdsprogram än lärarna.

Enligt Skolverket är det generella intrycket att arbetet med att inventera elevernas behov har blivit en angelägenhet för skolornas elevvårdspersonal.

Samtidigt har rektor fått en starkare roll när det gäller prioritering av insatser. Skolverket har studerat rektorernas förhållningssätt vid dessa prioriteringar och kunde då urskilja olika förhållningssätt. Dessa kan delvis gå i varandra. Förhållningssätten utgick från bedömningar av elevens problem eller av tillgången till stödresurser på skolan eller i kommunen. En del rektorer inriktar sig i stället på ett förebyggande arbete med kompetensutveckling av alla som arbetar i skolan.

I en fallstudie 1995 konstaterade Skolverket att kommunerna – trots att de var olika – styrde skolorna på ett likartat sätt. Resurser fördelades till skolorna efter ”per capita”-system och inte efter behovsbedömning. Däremot fanns stora variationer mellan skolorna i deras bedömningar av behov av insatser, prioritering av insatser och organisering av insatser för elever med behov av särskilt stöd. Skolornas prioritering mellan undervisning och specialundervisning grundades, enligt verket, inte främst på pedagogiska överväganden om elevernas behov. Snarare utgick skolornas prioriteringar från traditioner och styrkefördelning mellan olika ämnesområden.

Åtgärderna är svåra att bedöma

Skolverket konstaterar att det är svårt att bedöma resultatet av specialundervisning och andra åtgärder för elever i behov av särskilt stöd. Enligt verket förklaras detta bl.a. av de oklara definitionerna inom området.

Verket konstaterar att det finns en stor variation av stödformer. Särskilda undervisningsgrupper har ökat, inte minst för barn och ungdomar som anses ”stökiga”. Lärarna anger att det viktigaste skälet till att ha särskilda undervisningsgrupper är att det finns elever som inte klarar av att gå i stor klass. Skolverket konstaterar emellertid att på vissa skolor har grupperna för specialundervisning blivit så stora att lärarna inte kan stödja de elever som har mest behov av stöd.

5.3 Sammanfattning

I internationell jämförelse lägger Sverige ner mycket resurser på utbildning på grundskolenivå, mätt som andel av BNP. Detta gäller också när hänsyn tas till 1990-talets besparingar.

Enligt flera internationella forskningsresultat går det inte att fastställa några generella samband mellan skolornas ekonomiska resurser och elevernas resultat. Elevernas familjebakgrund förefaller sedan lång tid tillbaka ha stor betydelse. Men i senare forskning framträder också andra faktorer som har visat sig kunna påverka elevernas resultat. Flera av dessa faktorer återfinns i Skolverkets studie av hur 20 erkänt skickliga lärare arbetar.

Under större delen av detta sekel har forskare i främst USA, senare också i England och Holland, studerat möjligheter att förbättra skolornas resultat. Forskning och erfarenheter i Sverige och i andra skandinaviska länder är ännu mycket begränsade. Erfarenheter från den internationella forskningen om skolförbättring visar emellertid att önskvärda resultat många gånger har uteblivit när forskningens resultat skulle omsättas i praktisk verksamhet på skolorna. Många gånger har dessa försök handlat om isolerade insatser i

begränsad skala. Forskarna påpekar vikten av att det fortsatta arbetet med skolförbättring drivs på en bredare bas med flera skolor som samverkar med varandra.

Forskarna betonar också att en förutsättning för att insatser som rör skolförbättring skall komma till stånd i större skala är att kunskapen om skolförbättring blir allmän egendom och också betraktas som viktig kunskap i skolorna. Så är inte fallet i dagens svenska skolor, framför allt inte bland lärarna. Delvis kan detta förklaras av inriktningen på deras utbildning. I det hittillsvarande arbetet har inte heller lärarnas betydelse för elevernas resultat beaktats. Lärarna betraktas snarast som objekt för andra aktörer, t.ex. forskare, politiker, administratörer och utvärderare och inte som huvudaktörer.

Skolverket har inlett ett arbete med att inventera och anpassa internationella erfarenheter till svenska skolor. Skolverket har också genomfört 12 seminarier om skolekonomi. Totalt deltog 700 personer, främst företrädare för skolhuvudmännen. Rektorer deltog i viss utsträckning, men inga lärare.

Skolverket har studerat tre frågor av betydelse för hur resurserna används på skolorna. En fråga rör skolklassen och dess betydelse för undervisningens resultat. En annan fråga rör en studie av erkänt skickliga lärare. En tredje fråga rör elever i behov av särskilt stöd. En genomgående iakttagelse är att skolornas sätt att organisera eleverna och undervisningen i många fall utgår från andra faktorer än pedagogiska bedömningar av elevernas behov. Verket förklarar dessa prioriteringar med oklarheter kring grundläggande definitioner och begrepp som skolklassen och elever i behov av särskilt stöd samt med traditioner och styrkeförhållanden på skolorna.

Källor till kap. 5

Ekholm M. 1998 *The knowledge base on school improvement. Some thoughts about what is known and what actions are taken.* Paper presented at the International Workshop The Challenge of School Transformation: What works? February 26:th–28:th, 1998

Granström K. 1998 *Stora och små undervisningsgrupper* Forskning om klasstorleken betydelse för elevers och lärares arbetssituation. Institutionen för pedagogik och psykologi, Linköpings universitet

Nyström K/Österberg J 1997 *Styrning och ansvarstagande i en decentraliserad skola* Hämtat från Skolverkets antologi *Från regler till eget ansvar* Skolverkets Dnr 94:100

Skolverket 1994 *Skolan och ekonomin – kan man mäta produktivitet och effektivitet?* Rapport nr 56

Skolverket 1994 *Ekonomiska resurser och elevernas resultat* Rapport nr 57

Skolverket 1994 *Bra läsning och skrivning* Dnr 93:639

Skolverket 1994 *Rum för lärande* Rapport nr 71

Skolverket 1996 *Varför kostar elever olika?* En analys av skillnader i kommunernas kostnader för grundskolan

Skolverket 1996 *Påverkar skolans resurser elevernas resultat?* En kunskapsöversikt

Skolverket 1996 *Skolan och de ekonomiska resurserna* En samlingsrapport om nationellt och lokalt beslutsunderlag i ett nytt styrsystem

Skolverket 1996 *Finns skolklassen?* – En studie av elevsammansättningen i grundskolan

Skolverket 1996 *Hantering av skolans ekonomiska resurser* – Konsekvenser av ett nytt styrsystem i en förändrad ekonomi

Skolverket 1997 *Temabild – Eksam* Internt arbetsmaterial

Skolverket 1997 *Sammanfattning av diskussionerna vid de skolekonomiska seminarierna* november 1996–mars 1997

Skolverket 1997 *Sambandsanalyser av resurser, process och elevresultat* Projektplan fastställd 1997-02-25

Skolverket 1997 *Modeller för studier av samband mellan resurser, skolklimat, och resultat på skolnivå* Arbetsplan 1997-03-06

Skolverket 1998 *Sambandsanalys på lokal- och skolnivå av resurser, process och resultat* Projektplan fastställd 1998-02-18

Skolverket 1998 *Elever i behov av särskilt stöd* En temabild utgiven av Skolverket

Skolverket 1998 *Arbetsmaterial och en presentation av: Sambandsanalyser av resurser, process och resultat* UTKAST

1998/99:RR8
Bilaga 1

6 Skolverket och skolhuvudmännen

1998/99:RR8
Bilaga 1

6.1 Skolverkets utvecklingsarbete

I detta kapitel behandlas frågan hur verket använder sin kunskap från sin uppföljning och utvärdering i kontakterna med skolhuvudmän och skolor i syfte att främja arbetet med grundskolans utveckling.

Verkets kontakter med skolhuvudmännen – särskilt större informations-satsningar – genomförs i många fall i nära samverkan mellan Skolverkets centrala del och verkets fältorganisation. I vilken utsträckning verkets insatser har initierats centralt eller inom fältorganisationen tillmäts inte något primärt intresse i denna genomgång.

6.1.1 Vad menas med utvecklingsarbete?

Begreppet utvecklingsarbete kan ges olika innebörd. Vid sitt beslut om granskning utgick revisorerna från att utvecklingsarbete i mål- och resultatstyrda skolor handlar om att främja förändringar av skolorna som leder till bättre måluppfyllelse. Men denna innebörd är problematisk i den meningen att resultat av olika förändringar inte kan avläsas förrän efter en viss – ofta rätt lång – tid. Resultaten kan då också vara svåra att relatera till olika åtgärder.

Begreppet utvecklingsarbete eller uppgiften att främja skolväsendets utveckling mot nationella mål kan ges både en vidare och en snävare innebörd. Uppgiften att främja skolans utveckling mot de nationella målen var en del av det övergripande målet för Skolverkets utvecklingsprogram (som gällde fram till hösten 1998). Men uppgiften var endast en av tre delar i programmet. De två övriga delarna var att

- utveckla nationella mål och styrdokument så att de fortlöpande svarar mot krav på aktualitet och funktionalitet samt lämna förslag om förändringar i mål och regelsystem där så bedöms nödvändigt
- stödja reformeringen av skolväsendet med särskild tonvikt på områden som bedöms som kritiska eller där svårigheter har uppstått.

Med dessa definitioner är uppgiften att främja skolväsendets utveckling mot nationella mål endast en del av det överordnade begreppet utvecklingsarbete. I åter andra sammanhang används emellertid uppgiften att främja skolväsendets utveckling mot nationella mål som ett överordnat begrepp. Så var fallet med Skolverkets tidigare program för utvärdering respektive tillsyn. För dessa program var uppgiften att främja skolväsendets utveckling mot nationella mål det övergripande målet.

Begreppet utvecklingsarbete kan avse arbete med målformulering och styrdokument på nationell nivå. Men begreppet kan också avse insatser på verksamhetsnivån i kommunernas eller skolornas verksamhet.

Skolornas utveckling kan också främjas på olika sätt. Det kan handla om olika stödjande och främjande insatser. Men det kan också handla om att med tillsyn och kontroll sätta gränser och tydligt visa vägen till en önskvärd

utveckling. En sådan koppling mellan utvecklingsarbete och tillsyn betonas av företrädare för Skolverkets fältorganisation.

Då utvecklingsarbete kan ha så skilda innebörder och ta sig så olika uttryck har revisorerna tämligen förutsättningslöst sökt spåra insatser av betydelse för den bedömningsnorm som har fastställts för granskningen.

1998/99:RR8
Bilaga 1

6.1.2 Reformperiodens längd

I och med riksdagens beslut om skolans kommunalisering hösten 1990 fick kommunerna ett tydligt genomförandeansvar för verksamheten fr.o.m. den 1 januari 1991. En utgångspunkt för revisorernas granskning var att reformperioden startade vid denna tidpunkt. Skolverkets uppfattning är emellertid att samtliga förutsättningar för genomförande kan sägas föreligga först i samband med den nya läroplanen, Lpo94.

6.2 Lokala förutsättningar för måluppfyllelse

På den lokala nivån har skolhuvudmannen – kommunen – och rektorn viktiga roller i skolväsendets styrsystem.

6.2.1 Skolhuvudmannen och de nationella målen

Enligt skollagens 2 kap. 8 § skall det i kommunerna finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas. Av skolplanen skall särskilt framgå vilka åtgärder kommunen avser vidta för att nå upp till nationella mål. Kommunen skall också kontinuerligt följa upp och utvärdera sin skolplan.

Skolverkets informationsstyrning gentemot kommunerna

I sina kontakter med skolhuvudmännen belyser fältorganisationen kommunernas resultat i förhållande till resultat från verkets nationella uppföljning. Syftet har varit att få ansvariga på lokal nivå att betrakta den egna måluppfyllelsen i relation till nationella mål.

Skolhuvudmännens styrning och egenkontroll

Redan 1993 konstaterade Skolverket att skolhuvudmännen inte tog ansvar för att styra och kontrollera sina skolor. Verket menade emellertid då att staten borde visa en viss tålmodighet eftersom styrsystemet ännu var nytt. Men tre år senare, 1996, konstaterade verket åter, bl.a. inom ramen för sin tillsyn, att det fortfarande fanns stora och allvarliga brister i skolväsendets styrsystem. Ett vanligt problem var att beskrivning och analys av kommunens skolverksamhet saknades i skolplanen. Ett annat vanligt problem var en svag koppling mellan kommunens skolplan och kommunens budget. Ytterligare ett problem var att uppmärksammade brister i förhållande till nationella mål i många fall inte ledde till initiativ till förbättringar.

För att påskynda etableringen av ett målstyrt styrsystem i skolsektorn tog Skolverket hösten 1996 fram en handlingsplan för kommunernas styrning och egenkontroll. Avsikten var att stärka kommunernas förmåga att följa upp, utvärdera och se till sin verksamhet.

Planen omfattade överläggningar mellan verksledningen och ledande kommunalpolitiker i landets samtliga kommuner. Dessa överläggningar hölls under 1997 i form av totalt 25 seminarier. Från kommunerna deltog kommunalråd, ledande oppositionspolitiker samt ordförande i skolans styrelse. Syftet med seminarierna var att belysa hur styrningen av skolan är avsedd att fungera och hur styrningen faktiskt fungerade samt att diskutera dessa frågor med kommunernas ledningar. De flesta kommuner deltog med åtminstone någon politiker. Från verket deltog någon ur verksledningen samt företrädare för fältorganisationen vid varje seminarium.

Idémateriel har också tagits fram. Ett exempel är skriften *Ansvar för skolan – en kommunal utmaning*. Av handlingsplanen framgår också att verket har för avsikt att fortsätta att följa kommunernas styrning och egenkontroll. Verket ser kommunal styrning och egenkontroll som en viktig förutsättning för en likvärdig utbildning.

Enligt verkets årsredovisning för 1997 hade alla kommuner då en skolplan. Men enligt verket är det tveksamt om dessa planer har avsedd funktion. Enligt verket kan kommunerna ändå styra sina skolor med hjälp av den kommunala budgeten eller andra styrdokument. Enligt verkets årsredovisning följer samtliga kommuner upp olika delar av skolornas resultat, t.ex. ekonomi, betyg, resultat från nationella prov och arbetsmiljö. Men verket har en mer kritisk uppfattning när det gäller skolhuvudmännens bedömning av skolornas resultat. Ofta saknas den långsiktiga bedömning som enligt verket är önskvärd. Inom ramen för sin tillsyn granskade Skolverket kommunernas styrning och egenkontroll under perioden juni 1996 till april 1998. I 20 av 21 fall riktade verket kritik mot skolhuvudmännens styrning och egenkontroll.

6.2.2 Rektorn och de nationella målen

Efter riksdagens beslut hösten 1990 om en ny ansvarsfördelning för skolväsendet fick rektorerna en central roll för hur skolorna når de nationella målen. Enligt skollagens 2 kap. 2 § skall det finnas rektorer för skolornas ledning. Enligt samma paragraf skall rektor hålla sig väl förtrogen med det dagliga arbetet i skolan och särskilt verka för att utbildningen utvecklas.

Enligt grundskoleförordningen skall rektorn besluta om en arbetsplan. I planen dokumenteras hur utbildningens mål skall genomföras. Planen – som skall utarbetas tillsammans med bl.a. elever, lärare och övrig personal – skall kontinuerligt följas upp och utvärderas. Rektorernas ansvar för att skolorna når de nationella målen har också lyfts fram i den nya läroplanen, Lpo94. (Se avsnitt 4.1.1.)

Den statliga rektorsutbildningen

Statligt anordnad rektorsutbildning bedrivs sedan slutet av 1960-talet. I anslutning till riksdagens beslut om ändrad ansvarsfördelning för skolväsendet

fick Skolverket i uppdrag av regeringen att utforma en ny statlig rektorsutbildning hösten 1991.

I januari 1992 lämnade verket ett förslag till ny statlig rektorsutbildning. Med en viss modifiering av utbildningens inriktning fick Skolverket i mars 1992 regeringens uppdrag att genomföra den föreslagna utbildningen. I uppdraget betonade regeringen att utbildningen främst skulle inriktas på nationella mål, nationell styrning, pedagogisk utveckling, elevernas och föräldrarnas rättigheter och skyldigheter samt utvärdering i den enskilda skolan. Enligt regeringen var däremot frågor om skolans roll och ställning i samhället, om skolväsendets styrsystem och om rektorns chefsroll snarare kommunala angelägenheter. I verkets redovisning av de statliga skolinspektörernas granskning av bl.a. rektorsrollen, hösten 1998, konstateras emellertid att rektorerna ofta saknar grundläggande ledarutbildning. (Se avsnitt 6.5.1.)

Via ett särskilt anslag fick Skolverket medel till den statliga rektorsutbildningen. Regeringen betonade det angelägna i att alla som var berättigade till denna utbildning och som frågade efter den också skulle beredas plats på utbildningen. Om det blev nödvändigt fick verket ta ut en mindre deltagaravgift. Utbildningen dimensionerades för ca 300 deltagare per år med ett något större antal under de två första åren.

För utbildningen har Skolverket utformat måldokumentet *Rektorer för framtidens skola*. Sedan hösten 1992 bedriver sex lärosäten den statliga rektorsutbildningen på uppdrag av verket. Utbildningen omfattar ca 30 utbildningsdagar, fördelade på fem till sex terminer. Hemarbete och handledning ingår också i utbildningen. Utbildningen är inriktad på skolväsendets mål och styrning, den pedagogiska verksamhetens utveckling samt uppföljning och utvärdering. Dessa mål har i sin tur brutits ner i 17 delmål samt 24 effektmål.

I Skolverkets ansvar ingår också att följa upp och utvärdera utbildningen. Det saknas uppgifter om hur stor andel av grundskolans rektorer som har genomgått den statliga rektorsutbildningen. Det är oklart hur stor andel av dem som har genomgått utbildningen som var rektorer i grundskolan och som fortfarande tjänstgör som rektorer. Vid två tillfällen har verket emellertid anlitat externa experter för att utvärdera utbildningen. Dessa utvärderingar avslutades hösten 1996 respektive våren 1998. Enligt resultaten är de rektorer som har genomgått utbildningarna generellt sett mycket nöjda. Främst lyfter dessa rektorer fram förbättrade personliga egenskaper. I varierande grad anger rektorerna också att utbildningen har bidragit till utvärdering av den nya läroplanen. Men utvärderingarnas resultat visade också att målen i Skolverkets måldokument var svåra att tolka och att de sex utbildningsanordnarna hade givit utbildningen olika karaktär och inriktning. Enligt den senaste utvärderingen hade utbildningen endast delvis bedrivits i enlighet med Skolverkets måldokument.

Efter den senaste utvärderingen uppstod diskussioner om den statliga rektorsutbildningen, där flera frågor väcktes. En fråga var möjligheten att utvärdera en utbildning med den målbild som det här var fråga om. En annan fråga var hur stora variationer i utbildningen som var acceptabla. Ytterligare en fråga var vilken betydelse utbildningen har för skolornas utveckling. Skolverket har dragit slutsatsen att målen för den statliga rektorsutbildningen

behöver preciseras. Verket avvaktar emellertid regeringens uppdrag till Kommittén för lärarutbildning att ta fram ett förslag till en ny skolläroplan. (Se avsnitt 7.4.4.)

1998/99:RR8
Bilaga 1

Rektorsrollen

Inom Skolverket pågår olika aktiviteter med anknytning till rektorsrollen. Verkets kontor i Växjö har t.ex. tagit fram skrifter om rektors ansvar och om styrning och ledning i ett utvecklingsperspektiv. Skrifterna bygger bl.a. på uppgifter ur verkets olika informationssystem samt intervjuer med rektorer och förvaltningschefer i ett urval av skolor i regionen. Enligt verkets tillsyn har rektorerna ålagts administrativa uppgifter i en sådan utsträckning från kommunalt håll att det pedagogiska ledarskapet har kommit i andra hand. Denna uppfattning bekräftades i huvudsak vid Växjöenhetens intervjuer med rektorer i regionen. Vid dessa intervjuer efterlyste rektorerna en bättre förståelse från förvaltningen för rektors uppgifter. Rektorerna efterlyste stöd från sin förvaltning i form av administrativ avlastning samt för att kunna bedriva ett långsiktigt utvecklingsarbete.

I Skolverkets tillståndsbeskrivning 1997 återges en utvärdering av rektorernas arbete som hade genomförts i 60 % av landets kommuner. Enligt utvärderingen var rektorernas arbetsbelastning och stressnivå hög. Resultatet bekräftas av en större undersökning som har genomförts på uppdrag av rektorernas fackliga organisation, Skolledarna. Trots dessa resultat ansåg 70 % av förvaltningscheferna att rektorerna hade möjlighet att vara förtrodda med den dagliga verksamheten i sina skolor. Övriga 30 % av förvaltningscheferna ansåg emellertid att rektorerna hade för många uppgifter och för litet administrativt stöd.

I en promemoria som togs fram inom Skolverkets utvärderingsavdelning våren 1998 utvecklas ytterligare flera frågor om rektorernas arbetssituation. Bl.a. konstateras att rektorerna har flera olika roller som också kan komma i konflikt med varandra. I rektorsrollen ingår ett chefskap som skall legitimeras av kommunen och ett ledarskap som skall legitimeras av medarbetarna. I promemorian framhålls att rektorernas chefskap kompliceras av att kommunen i många fall är en otydlig uppdragsgivare. Denna otydlighet kan ta sig uttryck i oklara mål i kommunens skolplan, som inte heller alltid följs upp och utvärderas. Skolhuvudmännen följer regelmässigt upp frågor om ekonomi, men frågor om verksamhetens innehåll har inte ägnats samma intresse. Rektorernas ledarskap kompliceras också av att de förväntas leda grupper – lärarna – som präglas av stor självständighet i sin yrkesutövning.

Av ovannämnda promemoria framgår också att rektorernas faktiska arbetsuppgifter stämmer dåligt överens med de uppgifter som de anser att de borde prioritera. Rektorerna vill enligt flera studier koncentrera sig på skolans mål men tvingas i stället lägga ner mycket tid på ekonomi och administration. Kommunpolitikerna lägger stor vikt vid budgetfrågor. Det pedagogiska ledarskapet kommer därför i andra hand.

Skolverket konstaterar också i ovannämnda promemoria att mycket lite har hänt då det gäller skolornas ledning. Enligt verket består den typiska skolledningen fortfarande av ett fåtal befattningshavare som har några lärare med

nedsatt undervisningsskyldighet till sin hjälp. Samtidigt har skolan vuxit till att bli en relativt omfattande organisation där ett stort antal vuxna har sin arbetsplats. Ändå saknas t.ex. sådana personal- och planeringsavdelningar som finns i andra organisationer av motsvarande omfattning.

1998/99:RR8
Bilaga 1

I Skolverkets redovisning av skolinspektörernas granskning, hösten 1998, framträder i huvudsak samma uppfattning om rektorernas arbetssituation. Av inspektörernas redovisning framgår också att skolornas kunskaper om undervisningens resultat är dålig. Därmed saknar rektorerna underlag för att bedöma medarbetarnas insatser. Enligt inspektörerna tas också få initiativ till att ompröva och utveckla verksamheten på skolorna. (Se avsnitt 6.5.1.)

6.3 Större informationsinsatser som berör grundskolan

Skolverket har inga möjligheter att vidta tvingande åtgärder gentemot skolhuvudmännen. Verkets insatser rör således åtgärder av olika slag, åtgärder som ofta brukar betecknas som informationsstyrning. (I ett nyligen redovisat regeringsuppdrag förordar verket emellertid – efter vissa överväganden – att sanktionsmöjligheter införs i skollagen. Som skäl anges skolhuvudmännens växande benägenhet att inte tillräckligt snabbt och målmedvetet rätta sig efter verkets tillsynsbeslut.)

Inom Skolverket avser begreppet informationsstyrning när verket genom information och kunskap påverkar samt skapar insikt och egna bevekelsegrunder hos skolornas verksamhetsansvariga. Verket fastställde i mars 1996 en kommunikationspolicy. Enligt denna policy är verkets verksamhetsidé att ge statsmakterna, skolans huvudmän och allmänheten den bästa kunskapen om svensk skola. Enligt samma policy bidrar också Skolverket till skolans utveckling genom att informera och skapa dialog kring resultaten. I verkets uppföljning av sina insatser 1995/96 preciserar verket sin roll i den informativa styrningen till ett erbjudande om kunskap och inte en uppmaning att använda kunskapen. Verket konstaterar samtidigt att en följd av det nya styrsystemet är att skolväsendets lokala aktörer väljer ut viss kunskap som används medan fakta som inte passar avfärdas.

Verkets informationsinsatser är av olika slag. De olika typerna av insatser används i många fall i kombination för att på olika sätt nå skolhuvudmännen med ett budskap. Av detta skäl beskrivs här större projekt var för sig, utan försök att dela in dem i kategorier. Verkets informationsinsatser kan avse principiellt viktiga frågor som rör flera skolformer eller hela skolväsendet. Insatserna kan också avse vissa avgränsade frågor eller enskilda skolformer. Det förekommer också att verket kombinerar informationsinsatser med uppföljning, utvärdering och stöd till skolor. Exempel på detta är de stora satsningarna Reform i rörelse och Skola i utveckling.

Konferenser och seminarier är vanliga verksamhetsformer och anordnas såväl av verket centralt som av verkets fältorganisation.

Verket ger ut *Skolverkets Nyhetsbrev* som under 1997 distribuerades i 13 000 exemplar. 7 000 exemplar gick till kommuner och samtliga skolor med en uppmaning att sprida nyhetsbrev till lärarna. Många skolchefer och rektorer får kännedom om verkets rapporter via verkets Nyhetsbrev.

År 1994 startade verket ett skoldatanät, som har fått motsvarigheter och efterföljare i Norden och också i Europa i övrigt. Verkets skoldatanät ska fungera som vägledning i arbetet med att integrera IT i undervisningen. Skoldatanätet ska också fungera som en mötesplats för dem på skolorna som arbetar med IT i allmänhet och med Internet i synnerhet. Skoldatanätet innehåller en mängd tjänster för information, kommunikation och nätverk. Skolverket har också en alltmer besökt hemsida på Internet med länkar till olika slag av information för såväl kommuner och skolor som medier och allmänhet. Fr.o.m. hösten 1997 ger verket också ut ett elektroniskt nyhetsbrev varannan vecka.

Ovan framgår att verket, utöver de insatser som nedan återges, har genomfört två serier med totalt 17 utbildningsekonomiska seminarier och 25 seminarier om kommunernas styrning och egenkontroll. (Se avsnitt 5.2.1.) År 1995 genomförde verket också en satellitkonferens om grundskolan. I denna deltog totalt ca 12 000 personer på de 41 olika platser i landet där konferensen sändes via satellit. De som följde konferensen kunde faxa in frågor som Skolverket besvarade. Intresset blev stort. Skolverket hade inte möjlighet att besvara alla frågor som kom in under konferensen, men besvarade resterande frågor i efterhand.

6.3.1 Reform i rörelse – BUS-projektet

I projektet Reform i rörelse följer Skolverket på bred bas reformarbetet i landets skolor i anslutning till att nya styrdokument och nytt betygssystem införs. Den del av projektet som rör den obligatoriska skolan benämns BUS – Barn Ungdom och Skola. Där har verket med hjälp av egen personal, experter och en intressentgrupp sedan 1996 följt arbetet i skolor som tillhör den obligatoriska skolan. Data har samlats in om hur läroplaner, kursplaner, timplaner och betygssystem påverkar huvudmän och verksamhet i grundskolan.

Två interna rapporter föreligger från hösten 1996 respektive våren 1997. Rapporterna bygger bl.a. på en sammanställning av telefonsamtal till verkets dåvarande utvecklingsavdelning och fältorganisation, intervjuer med lärare, rektorer och politiker i sju kommuner samt två brev per år under två års tid från 34 rektorer. I rapporterna förmedlar verket många olika intryck från skolornas reformarbete.

Enligt både lärare och rektorer rör den största förändringen läroplanens *mål att uppnå*. Frågor om hur eleverna skall bedömas tar upp mycket tid och många lärare är bekymrade över elever som inte får betyget Godkänd. Mål att sträva mot diskuteras inte lika mycket. Skolverket konstaterar att läroplanens två slags mål innebär problem. De olika målen ses av några som mål i första och i andra hand. Andra ser de olika målen som mål på kort respektive lång sikt. Åter andra ser mål att sträva mot som fördjupningsdelar av mål att uppnå. Verket konstaterar att läroplanens mål kräver information och diskussion vid upprepade tillfällen.

Enligt Skolverket upplevs besparingar och omorganisationer många gånger som hinder vid reformernas genomförande. Verket framhåller också att det är

oklart vad som avses med garanterad undervisningstid i mål- och resultats-tyrda skolor och hur garanterad undervisningstid skall mätas.

Rektoreernas situation anges också vara problematisk. Rektorererna skildras som fångar i ett gammalt system. De premieras för att göra saker rätt snarare än för att göra rätt saker.

Skolverket poängterar genomgående de stora variationerna mellan olika skolor. Den frihet som följer av skolornas ökade handlingsutrymme uppfattas mycket olika. Utrymmet kan utnyttjas för såväl förändring som för icke-förändring. Enligt verket pågår ett livligt reformarbete i vissa skolor medan andra skolor fortsätter som förut. För en del lärare innebär reformerna inte så mycket förändringar. Andra lärare efterlyser mer direktiv ”uppifrån”. De flesta rektorer och lärare talar emellertid om reformerna i positiva ordalag.

Skolverket tar också upp frågan om hur det lokala utvecklingsarbetet skall balanseras mot behovet av nationellt stöd. Verket ställer sig frågan vilket ansvar verket skall ha för lokalt erfarenhetsutbyte genom att t.ex. anordna möten eller bistå med texter.

BUS-projektet har legat till grund för en tvåårig satsning på grundskoleseminarier med beteckningen *Det goda samtalet*.

6.3.2 Det goda samtalet

Verksledningen beslöt våren 1997 att under två år, med start våren 1998, genomföra seminarier om grundskolan. Under våren 1998 genomfördes totalt 28 seminarier med 644 deltagare, främst lärare och rektorer.

Det övergripande syftet med seminarierna var läroplanskunskap ur dels ett systemperspektiv, dels ett lokalt perspektiv. Avsikten med systemperspektivet var att reflektera över och bearbeta inslag i grundskolans reformering utifrån Skolverkets kunskap. Avsikten med det lokala perspektivet var att skapa arenor för erfarenhetsutbyte.

Verkets fältenheter har givits stor frihet att forma seminarierna efter lokala förutsättningar. Verket har strävat efter att tillämpa vad man kallar deltagande målstyrning. I varierande utsträckning och på olika sätt har representanter från skolhuvudmän och skolor varit med om att förbereda och genomföra seminarierna. Enligt många fältenheter har förberedelsearbetet varit tidsmässigt krävande.

6.3.3 Bryggan

Skolverket samarbetar med tolv kommuner i landet för att följa elevernas övergång från grundskolan till gymnasieskolan. Syftet är att sprida erfarenheter via nätverk. Projektet är koncentrerat kring tre områden:

- Valprocessen – hur eleverna informeras och vägleds i grundskolan och hur man arbetar med elever som har svårigheter med att nå målen skolår 9.
- Intagning och urval – hur kontakterna mellan de två skolformerna ser ut.
- Uppföljningen i gymnasiet – vad som händer med elever som ej får plats på ett nationellt program.

Skolverkets fältorganisation har genomfört ett antal seminarier riktade till landets samtliga kommuner. Verket har försökt styra deltagandet så att varje kommun skulle delta med ett lag om högst 15 personer. Minst hälften av dessa skulle vara elever. Andra grupper var politiker, förvaltningschefer, rektorer, syo-konsulenter och lärare. Genomförda utvärderingar visar att man inte alltid har erhållit önskad sammansättning vid seminarierna. Men det fanns flera positiva kommentarer om elevernas deltagande. Elever fick bl.a leda gruppdiskussioner. Eleverna uppskattade seminarierna och det faktum att de var med som fullvärdiga partners. Men eleverna var osäkra på om deras åsikter skulle komma att tas på allvar.

6.3.4 Skola i utveckling

Skola i utveckling är en samlade beteckning på ett samarbete mellan Skolverket och 270 skolor, ett samarbete som har bedrivits under två år. Samarbetet har avsett sju utvecklingsområden som har bedömts som viktiga i ett nationellt perspektiv. Dessa utvecklingsområden är elevinflytande, mål och resultat, IT i undervisningen, läs- och skrivutveckling, internationalisering, bild och media samt värdegrunden i praktisk tillämpning.

Skolverket bjöd in skolor att anmäla sitt intresse att delta. Vid urvalet av skolor sökte verket få med skolor som hade kommit olika långt i sitt utvecklingsarbete. Verket strävade också efter att få med olika skolformer.

Projektet har haft två huvudinriktningar. Den ena inriktningen var att stödja och stimulera skolornas arbete. Detta har inneburit att Skolverket har samlat och spridit kunskap inom varje utvecklingsområde. Verket har också förmedlat och stött kontakter mellan skolorna, varit diskussionspartner för skolorna och bidragit med ekonomiskt stöd till kompetensutveckling. Den andra inriktningen var att följa skolornas arbete för att fånga intressanta inslag i utvecklingsprocessen.

Skolverket konstaterade att det var svårt att utforma dokumentationen så att den beskriver resultat som är generaliserbara samtidigt som resultaten tillgodoser enskilda skolors behov av uppföljning. De deltagande skolorna fick därför själva utforma den dokumentation de ansåg sig behöva för att tillgodose sin egen utvecklingsprocess. Verket utsåg i sin tur egna rapportörer för att undersöka och dokumentera skolornas intentioner med sitt utvecklingsarbete, vad man gjorde och vad resultatet blev. Verkets rapportörer besökte skolorna vid flera tillfällen. Där samlade rapportörerna in skriftligt material och samtalande med bl.a. rektorer, lärare och elever. Rapportörerna besökte också lektioner och deltog i möten och konferenser. Delrapporter sammanställdes hösten 1998 för vart och ett av ovannämnda utvecklingsområden. Rapportörerna betonar att dessa beskrivningar är kvalitativa. Generella slutsatser från samtliga sju utvecklingsområden kommer att redovisas i en senare rapport.

6.4 Rapporter och andra trycksaker

Den samlade dokumentationen är en central del i Skolverkets informations-satsning. Verket ger ut styrdokument, egna rapporter, kommentar- och re-

ferensmaterial, broschyrer och nyhetsblad samt en monografiserie med publikationer som produceras med stöd av eller på uppdrag av verket. Under 1998 har verket också börjat ge ut allmänna råd. Dokumentationen kan ingå som en del i olika projekt som Skolverket bedriver.

Verkets dokumentation distribueras också och säljs till olika grupper med intresse för skolväsendet. Kostnaden för Skolverkets skrifter ligger vanligen under 100 kronor. År 1997 distribuerade verket ca 100 000 rapporter och sålde ytterligare ca 410 000 rapporter. Samma år var verkets inkomster av försålda rapporter drygt 4,7 miljoner kronor.

Vid publicering av större satsningar anordnar verket presskonferenser. Ett par större satsningar, som helt eller delvis rör grundskolan är de nationella utvärderingarna 1992 respektive 1995, Bilden av skolan 1993 och 1996 och Skolverkets attitydmätningar 1994 respektive 1997. Bilden av skolan omfattade samlade beskrivningar om skolväsendet. Avsikten var först att dessa skulle ges ut vart tredje år. Denna serie har emellertid ersatts av en ny serie där temanummer inom olika områden fortlöpande skall ges ut. Den första temabilden, *Elever i behov av särskilt stöd*, har nyligen publicerats.

6.5 Nationella kvalitetsgranskningar 1998

På uppdrag av regeringen har Skolverket under 1998 utfört nationella kvalitetsgranskningar inom tre områden. Dessa områden rör rektorsuppdraget, undervisning för elever i behov av särskilt stöd samt läs- och skrivprocessen i undervisningen. Granskningarna har genomförts av ett 30-tal sakkunniga med ett tidsbegränsat uppdrag som utbildningsinspektörer. Flertalet inspektörer har anknytning till skolverksamhet. Men bland inspektörerna ingår också tre personer med chefsbefattning i näringslivet eller försvaret och en författare samt norska forskare i pedagogik och språkvetenskap.

Utbildningsinspektörerna har besökt 69 skolor, varav 55 grundskolor och 14 gymnasieskolor. Antalet elever varierade mellan 50 och 900 i grundskolorna och mellan 200 och 2 000 i gymnasieskolorna. De utvalda skolorna skilde sig också i fråga om organisation samt sociala och kulturella förutsättningar. Skolorna ligger i 15 kommuner med olika geografiskt läge, tätortsgrad och näringsstruktur.

Varje utbildningsinspektör besökte i genomsnitt sex skolor, och varje skola besöktes som regel under två till tre dagar. I grundskolorna besökte inspektörerna lektioner under elevernas andra, femte och åttonde skolår.

Med utgångspunkt i frågeställningar i regeringens uppdrag sammanfattades kvalitet som följande, fyra grundläggande aspekter:

- att fokus inriktas på kontinuitet i alla elevers lärande
- att läroplanens värdegrund återfinns i verksamheten
- att skolornas organisation präglas av öppenhet, delaktighet och samverkan internt och externt
- att elevernas resultat följs upp och utvärderas samt leder till åtgärder och nya målsättningar.

Resultatet av utbildningsinspektörernas granskningar redovisades i en rapport i januari 1999. I rapporten framhålls att inspektörerna under sin gransk-

ning såg flera exempel på utveckling, goda resultat och ambitiöst arbete. Inspektörerna har emellertid inriktat sin redovisning på sådant som behöver förbättras.

1998/99:RR8
Bilaga 1

6.5.1 Rektors uppdrag i en decentraliserad skolorganisation

Inspektörerna konstaterar att rektorerna i de allra flesta fall är engagerade och har god insikt om skolornas mål. Men i många fall överensstämmer inte skolornas resultat med läroplanens bestämmelser.

När det gäller rektorernas ansvar och befogenheter framhåller inspektörerna att rektorernas ansvar i flera fall är oklart samt att de kommunala uppdragsgivarna ingriper i många detaljfrågor. Rektorerna får också i alltför hög grad ägna sig åt okvalificerade administrativa sysslor, samtidigt som de förväntas arbetsleda upp till ett femtiotal medarbetare. Men rektorerna klagar över sina administrativa uppgifter även i de fall inspektörerna bedömer resurserna för kontorspersonal som tillfredsställande.

Inspektörerna konstaterar att rektorerna har den pedagogiska skolning som skollagen föreskriver. Men rektorerna saknar ofta grundläggande ledarutbildning och många möjligheter till ledning och styrning utnyttjas inte. Variationerna mellan olika skolor är emellertid stora. I en del skolor utövar rektorerna ett målmedvetet ledarskap över det pedagogiska arbetet. I andra skolor har rektorerna inte förmått rubba en skolkultur som motverkar utveckling av verksamheten.

Förändringarna under 1990-talet har skapat starka reaktioner hos lärarna. Enligt inspektörerna debatterar emellertid lärarna frågor om arbetstider och liknande förhållanden snarare än frågor om pedagogik och utveckling. Lokala måldokument som arbetsplaner, handlingsplaner och åtgärdsprogram föreligger i stort sett överallt. Men i många fall är kunskapen om undervisningens resultat dålig. Få initiativ tas också till att ompröva och utveckla verksamheten. Den dåliga kunskapen om undervisningens resultat innebär också att rektorerna saknar systematiskt underlag för att bedöma medarbetarnas insatser. Lönesättningen följer i sådana fall ofta mönstret i det gamla systemet.

Inspektörerna lämnar flera slag av rekommendationer. Ansvarsområden och befogenheter behöver klargöras. Möjligheter till pedagogisk ledning och till delegation behöver utnyttjas bättre. Rektorerna behöver också förfoga över ett antal styrmedel. På varje nivå behövs kompetensutveckling.

6.5.2 Elever i behov av särskilt stöd

Vid granskningen av detta område utgick inspektörerna från synsättet att elevernas svårigheter till stor del beror på faktorer i omgivningen som går att påverka. Enligt inspektörerna finns en brist på medvetenhet om dessa faktorer i skolorna. Av de 55 grundskolor som besöktes bedömdes endast en mindre andel skolor fungera på ett mycket bra sätt för elever i allmänhet och för elever i behov av särskilt stöd i synnerhet.

Inspektörerna konstaterar att stor möda läggs ner på tester och diagnoser för att tidigt hitta elever i behov av särskilt stöd. Men mångfalden av tester

motsvaras inte av pedagogiska insatser som effektivt kan stödja elevernas lärande. Inspektörerna menar också att grundskoleförordningens bestämmelser låser skolorna i ett traditionellt tänkande som hindrar en utveckling i enlighet med synsättet i den nya läroplanen. Enligt inspektörerna talar mycket för att stödet inte fördelas efter elevernas specifika behov utan för att lösa skolornas undervisningsproblem.

Det särskilda stödet ges ofta enskilt eller i smågrupper. Inspektörerna menar att dessa arbetsformer är resurskrävande och att insatserna tenderar att aldrig fylla behoven. I stället behövs en utvecklad pedagogisk kompetens när det bl.a. gäller differentiering i den vanliga undervisningsgruppen. Skolornas arbete behöver inriktas på stödjande insatser. Utgångspunkten för dessa insatser skall vara att eleverna i så stor utsträckning som möjligt är kvar i sin vanliga miljö. Specialpedagogiska insatser behövs i skolledningen och bland lärarna för att skapa goda undervisningsmiljöer för alla barn. Behovet av uppföljning och utvärdering av gjorda insatser i alla sammanhang betonas också.

6.5.3 Läs- och skrivprocessen i undervisningen

Inom det område som avsåg läs- och skrivprocessen inriktade inspektörerna sin granskning på att identifiera skolmiljöer som gynnade elevernas läs- och skrivprocesser. I sådana miljöer har eleverna bl.a. god tillgång till olika typer av texter. Eleverna skriver också själva för att utveckla sina kunskaper. Elevernas läsande och skrivande utvecklas i samklang med varandra. Skolmiljöer som inte gynnar elevernas läs- och skrivinlärning präglas av ren färdighetsträning.

Inspektörerna fann få skolmiljöer som gynnade elevernas läs- och skrivprocesser. Flera förklaringar lyfts fram i rapporten. Lärarna saknar ofta kunskaper om läs- och skrivprocessens betydelse för eleverna i olika ämnen under hela skoltiden. I många fall saknas också en pedagogisk ledning som poängterar betydelsen av att eleverna är aktiva med att läsa och skriva i undervisningen. Rektorer tenderar att främst vara administratörer. De syns sällan ute i skolornas verksamhet för att förankra sina tankar om utveckling i skolornas vardag. De lokala skolplanerna och arbetsplanerna är också ofta enbart avskrivningar av nationella styrdokument. De fungerar därför inte som hjälpmedel i skolornas vardag.

Inspektörerna föreslår olika åtgärder för att bidra till bättre förutsättningar för undervisningen, bl.a. översyn av nationella kursplaner med avseende på läs- och skrivutvecklingen samt utveckling av skolbiblioteken. Rektorer betydelser för att utveckla undervisningen betonas också, liksom vikten av att lärarna lär sig reflektera över sin verksamhet. Till stöd för rektorer och lärarnas arbete kan resurspersoner lånas in från universitet och högskolor.

6.6 Fältorganisationens arbete med information och kontakter

6.6.1 Fältorganisationens uppdrag

1998/99:RR8
Bilaga 1

Fältorganisationen ses av verket som en viktig förutsättning för verkets samarbete med kommuner och skolor samt verkets övriga omvärldskontakter. Som framgår (avsnitt 3.5.2) ovan består fältorganisationen av elva fältkontor på lika många orter i landet. Dessutom finns en centralt placerad ledning.

Fältorganisationens arbetete består främst av kommunbevakning och tillsyn samt återföring och service. Fältorganisationen arbetar med mer tidsbundna insatser i form av projekt och samordnade satsningar. Utvecklingsinsatser som riktas till kommunerna genomförs ofta i form av kommunvisa samtal eller seminarier eller med hjälp av rapporter eller andra trycksaker. De kommunvisa återföringarna kan avse både enskilda kommuner och mindre grupper av kommuner. Vid dessa tillfällen diskuteras frågor som kommunerna för fram samt frågor som fältenheterna bedömer vara angelägna utifrån lokala analyser och verkets nationella uppföljning och utvärdering.

6.6.2 Revisorernas inventering av fältorganisationens insatser

Metod och genomförande

Revisorerna har genomfört en enkätundersökning för att söka klargöra vilka insatser Skolverkets fältorganisation har vidtagit inom ramen för sitt utvecklingsarbete. Enkäten avsåg grundskolan och den bedömningsnorm som revisorerna utgår ifrån i sin granskning. Frågorna i enkäten inriktades på Skolverkets informationsstyrning när det gäller grundskolans utveckling. Enkäten bestod av fyra frågor med fasta svarsalternativ.

- Vilken typ av arbetsformer/aktiviteter har man använt sig av?
- Vad eller vilket budskap/tema har man gått ut med?
- Vilka målgrupper har man haft?
- Hur har olika typer av informationsinsatser följts upp?

De nuvarande fältkontoren bildades 1994. Av det skälet rör frågorna i huvudsak tidsperioden 1994-1998.

För att få en uppfattning om eventuella samband mellan fältkontorens informationsinsatser och övriga uppgifter kompletterade revisorerna enkäten med följande tre frågeställningar som fältkontoren fick kommentera:

- Sambandet mellan tillsyn och utvecklingsarbete.
- Skolverkets roll i den offentliga debatten om skolan.
- Fältkontorens källor till informationsstyrningen.

Enkätformuläret ligger som bilaga 1 till denna rapport.

Av enkätsvaren kan utläsas vilka olika typer av aktiviteter som fältorganisationen har bedrivit samt vilken kunskap som har använts under den angivna perioden. Svaren är emellertid översiktliga. Överväganden bakom insatserna och insatsernas totala omfattning kan inte utläsas av enkätundersökningen. Insatsernas kvalitet framgår inte heller av enkätsvaren.

Enligt enkätsvaren har fältkontorens arbetsformer varit i stort sett desamma under perioden 1994–1998.

Vanligast var *seminarier, konferenser* och *kommunbesök* samt *dokumentation från Skolverket*. Huvudsakliga målgrupper för seminarie- och konferensverksamheten samt vid kommunbesöken var kommunalråd, skolpolitiker, förvaltningschefer, skolledare och lärare.

Som relativt vanliga arbetsformer angavs möten i *projektuppdrag* och *nätverk*. I projekten – formaliserade insatser med arbetsplan, tidsplan och slutdokumentation – ingick besök i skolor med intervjuer av såväl skolledare som lärare och elever samt övrig personal. I projekten ingick också ofta förvaltningschefer och skolpolitiker. Fältorganisationens nätverk – kontinuerliga samverkansformer utan projektorganisation – hade främst inriktats på skolledare.

Som mindre vanlig arbetsform angavs *det offentliga samtalet*. Detta riktades i huvudsak mot massmedier. Men också andra målgrupper förekom sporadiskt under perioden. Vid diskussion med fältorganisationens ledning framhölls att det offentliga samtalet om skolan förs på flera arenor. Den massmediala arenan är en av dessa olika arenor. På andra arenor möter verket bl.a. politiska ledningsgrupper, förvaltningsledningar och skolledare.

Under 1997 träffade Skolverket så gott som samtliga kommuners kommunal- och oppositionsråd i seminarier med verksamheten och fältorganisationen. Under året höll fältorganisationen också möten med de allra flesta skolstyrelser eller motsvarande och hade även ett flertal kontakter med kommunernas förvaltningschefer inom skolområdet. Verkets kontakter med skolledare, lärare och elever framgår av tabell 6.1. Uppgifterna är hämtade ur fält-avdelningens verksamhetsredovisning 1997 och avser således fältkontorens samtliga kontakter. Av tabellen framgår att lärarna till antalet är den största gruppen. Men som andel av det totala antalet lärare har endast knappt 2 % av lärarna deltagit i fältkontorens aktiviteter under 1997. Under året har vidare ungefär var femte skolledare deltagit i aktiviteterna. Enligt fältavdelningens verksamhetsredovisning 1997 blir det allt vanligare att elever medverkar i verkets olika aktiviteter. Andelen elever är emellertid ännu mycket begränsad i relation till gruppens storlek, ca 0,06 %. Under året deltog också knappt 700 personer från övriga grupper, bl.a. föräldrar och journalister.

Tabell 6.1
Antalet deltagande skolledare, lärare och elever i fältkontorens återföringskontakter 1997

	<i>Antal deltagare i fältorg. aktiviteter</i>	<i>Målgruppens storlek</i>	<i>Deltagande i procent av målgruppens storlek</i>
<i>Skolledare</i>	1 220	5	21,2 %
<i>Lärare</i>	2 550	131	1,9 %
<i>Elever</i>	900	1 547	0,06 %

Källor: Verksamhetsredovisning 1997 för Skolverkets fältavdelning samt Skolan i siffror 1997 resp. 1998

Enligt enkätsvaren var fältkontorens budskap i stort sett desamma över hela den undersökta perioden. Den tydligaste förändringen är att det tema som avsåg *skolans styrsystem* ökade under perioden liksom det tema som avsåg *uppföljning och utvärdering*.

Vanligast förekommande teman under perioden var *resultat ställda mot nationella mål* och *skolans styrsystem*. Resultat som ställts mot nationella mål gällde både revisorerens bedömningsnorm och andra frågor som t.ex. styrning och egenkontroll samt elever med behov av särskilt stöd. Under posten skolans styrsystem förekom två teman, styrdokument samt uppföljning och utvärdering.

Styrdokument var ett ganska vanligt tema under hela perioden liksom frågor om *kompetensutveckling*, *rektorsrollen* och *elevinflytande*.

Relativt vanliga teman var *det nya betygssystemet* samt *samband mellan åtgärder och resultat*. Det senare temat handlade framför allt om att förmedla kunskap inom det område som verket benämner framgångsrika skolor.

Uppföljningen av informationsstyrningen

Fältkontoren uppger att formaliserad uppföljning av de egna informationsinsatserna har ökat under perioden. Alla fältkontor följde upp sina insatser ofta eller alltid under periodens två sista år, 1997 och 1998, både i direkt anslutning till insatserna och i efterhand genom enkäter och telefonsamtal. De två senaste åren har också alla fältkontor sammanställt och analyserat insamlat material i någon form.

Fältkontoren har följt upp *antal deltagande*, *de deltagandes intresse* samt i vilken mån *budskapet gick fram*. Verket har också följt upp *följderna* av verkets insatser hos skolhuvudmännen genom att bl.a. *studera styrelsebeslut*.

Fältkontorens uppgiftskällor i den informativa styrningen

Fältkontorens viktigaste uppgiftskällor till den informativa styrningen har varit Skolverkets *kommunkunskapsprogram* samt verkets *publikationer* och *problemanalys*. Källor för verkets kommunkunskapsprogram är verkets kommunbevakning samt tillståndsbeskrivningar och trend- och tendensanalyser. Verkets fältorganisation har använt såväl centralt framtagna dokument som dokument som har tagits fram inom fältorganisationen vid analyser och informationsinsatser.

Skolverket kallar sin löpande bevakning av kommunerna för *kommunbevakning*. Denna skall ta fasta på det som inte kommer fram i den nationella uppföljningen. Kommunbevakningen har huvudsakligen utgjorts av kontakter med kommunföreträdare, massmediebevakning och inventering av kommunala dokument som skolplaner, nämndprotokoll, utvärderingsrapporter, fortbildningsplaner och årsrapporter.

Tillståndsbeskrivningar är en nationell uppföljning i form av formaliserade intervjuundersökningar. Denna uppföljning är avsedd som ett komplement till den kvantitativa insamlingen av data i verkets nationella uppföljning.

Skolverket har genomfört intervjuundersökningar varje år under perioden 1992 till 1995 och därefter vartannat år.

Trend- och tendensanalyser togs fram som ett internt arbetsmaterial första gången 1997. Verksledningen hade i augusti 1996 fattat beslut om att fältenheterna en eller två gånger om året skulle sammanställa kortfattade rapporter om trender och tendenser som hade uppmärksammats i kommunbevakningen. Fältkontoren fick stor frihet att utforma rapporterna. Det finns en viss systematik i datainsamlandet men enligt verket är rapporternas beskrivningar inte heltäckande. Rapporterna har inte publicerats. De har framför allt använts som underlag för fältkontorens diskussioner med kommunerna.

1998/99:RR8
Bilaga 1

Kopplingen mellan tillsyn och informationsstyrning

I enkätsvaren anges flera aktuella tillsynsområden som tangerar utgångspunkterna för revisorernas granskning. Det gäller främst kraven på att

- alla elever ges möjlighet att uppnå kunskapsmålen
- elevers rätt till stöd tillgodoses
- kommunerna ger barn och ungdom den tillgång till utbildning som föreskrivs.

Fältorganisationens arbete med tillsyn har ökat under de senaste åren. Tillsynen definieras av fältkontoren som ren laglighetskontroll.

Fältkontoren betonar att det finns ett starkt samband mellan tillsyn och utvecklingsarbete och att det är en styrka att kunna agera med stöd av dessa samband. Man menar att arbetet med tillsyn, den process som leder fram till ett tillsynsbeslut samt återföringen av resultatet i praktiken bidrar till att utveckla skolverksamheten i riktning mot de nationella målen. Men fältkontoren betonar att tillsynen inte täcker allt utvecklingsarbete.

Skolverkets tillsyn och utvecklingsarbete syftar till att få kommunerna att själva ta sitt ansvar. Tillsynsärenden avslutas alltid med skrivelser till kommunerna där verket på ett konkret och tydligt sätt formulerar sin eventuella kritik. I de fall kritik har riktats mot huvudmannen följs kritiken också regelmässigt upp. Enligt enkätsvaren leder verkets kritik så gott som alltid till rättelse hos skolhuvudmännen.

Skolverket och den offentliga debatten om skolan

Fältkontoren framhåller att de har goda kontakter med massmedierna. En öppen och positiv attityd mot medierna betonas. Fakta från Skolverket presenteras regelbundet genom informationsfax till både pressen och olika målgrupper inom skolväsendet. Presskonferenser är vanligt förekommande.

I fältkontorens enkätsvar framhålls att Skolverket står för kunskap och balans i skoldebatten genom att slå hål på myter och bidra med fakta. Verkets relativa genomslag i den offentliga debatten betonas. Samtidigt poängteras att verket i många fall spelar en ”osynlig” roll i dessa sammanhang. Många gånger deltar verket på ett indirekt sätt genom att verkets material används utan att källan anges.

Skolverkets fältorganisation har också bara undantagsvis intagit en synlig och aktiv roll i den offentliga debatten. I enkätsvaren lämnas endast ett konkret exempel där någon från fältorganisationen aktivt hade gått in i debatten och försökt verka som en motvikt till andra etablerade uppfattningar. Enkätsvaren visar att Skolverket medvetet håller en låg profil som offentlig debattör.

1998/99:RR8
Bilaga 1

Utvecklingsarbete i skolan

Fältkontoren betonar i enkätsvaren att utvecklingsarbetet är beroende av en klar och väl fungerande ansvarsfördelning. Respekt och förtroende mellan de olika ansvarsnivåerna är en förutsättning för att enheterna skall kunna sprida goda exempel och bedriva effektiv informationsstyrning. Av enkätsvaren framgår också att det inom fältorganisationen finns stor tilltro till ”goda exempel” och till att verkets information sprids vidare.

Fältenheternas erfarenhet är att kommunerna har upplevt det kommunala huvudmannaskapet som något positivt. Problem med det decentraliserade systemet nämns emellertid också. Huvudmannaskapet som sådant har inneburit större variationer mellan olika skolors resultat. Fältkontoren nämner också 1990-talets besparingar som ett problem i utvecklingsarbetet. Från fältkontoren framhålls också att kommunernas ekonomiska möjligheter att klara sina uppdrag har varierat.

I en tid av ekonomisk åtstramning övertog skolhuvudmännen en skolverksamhet som karakteriserades av dålig uppföljning och utvärdering. Detta har försvärat utvecklingen under 1990-talet. I enkätsvaren betonas vikten av att förutsättningarna för likvärdig utbildning kontinuerligt följs upp.

I enkätsvaren framhålls också att Skolverkets roll är att synliggöra, diskutera och problematisera svårigheter men även ta upp positiva aspekter. Flera fältkontor lyfter fram betydelsen av återföringens spridningseffekter. Med detta menas bl.a. att fältkontoren genom att återföra resultat från tillsynsutredningar kan nå flera huvudmän än de granskade med granskningsresultatet. Därmed uppstår spridningseffekter som gynnar skolornas utvecklingsarbete.

6.7 Skolverkets uppföljning av sina informationsinsatser

Skolverket har, framför allt under senare år, fortlöpande följt upp sina olika typer av informationsinsatser. Insatserna följs regelmässigt upp i anslutning till att t.ex. seminarier genomförs. Det är också vanligt med sammanställningar och analys av enskilda insatser i efterhand. Ett par massmedieinventeringar har också genomförts externt på uppdrag av Skolverket. För vardera av de två senaste verksamhetsåren har verket sammanställt genomförda utvärderingar av verksamheten som ett underlag för resultatanalysen i verkets årsredovisning.

6.7.1 Varför ringer man till Skolverket?

Sedan ett par år registreras orsakerna till inkommande telefonsamtal till verket. Inom fältorganisationen registreras telefonsamtal under två mätveck-

or varje år. Mätveckorna är förlagda till april och till november. Dessutom registreras telefonsamtal för verket som helhet under en mätvecka.

Under 1996 besvarade Skolverkets medarbetare ca 70 000 frågor via telefonsamtal. Mängden besvarade frågor var ungefär densamma 1997. En tredjedel av samtalen gick till fältorganisationen. Totalt var det fler frågor om grundskolan än om gymnasieskolan. Men i proportion till antalet elever var frågorna om gymnasieskolan fler.

Frågor om betyg var det i särklass vanligaste skälet att ringa till verket under både 1996 och 1997. Andra områden där många frågor ställs rör IT, elever i behov av stöd och mobbning. Frågeområden som rör betyg, IT, mobbning och skolplikt samt missnöje med lärare har ökat.

Andelen frågor från föräldrar, elever, skolledare och politiker har ökat medan andelen frågor från lärare och förvaltningstjänstemän har minskat.

70 % av frågorna besvarades direkt. Resterande frågor besvarades efter utredning, genom hänvisning eller genom att verket skickade material. I 5 % av fallen hänvisades till skolchefen eller till skolan.

6.7.2 När Skolverkets information sina målgrupper?

Med sin information vänder sig till Skolverkets grupper som är stora och spridda i kommuner och på skolor. Verket måste i viss utsträckning förlita sig till informationskanaler inom kommunerna och på skolorna. Dessa informationskanaler fungerar inte alltid som förväntat eller avsett.

Skolverkets Nyhetsbrev

Ovan framgår att Skolverket ger ut ett Nyhetsbrev. Detta riktas främst till rektorer, ansvariga politiker och tjänstemän på skolan. Men enligt verket är det också angeläget att Nyhetsbrevet blir tillgängligt och läst av fler som arbetar på skolan, inte minst lärarna.

Nyhetsbrevets spridning undersöktes våren 1998 via en telefonenkät och en postenkät. Enligt resultatet nås alla rektorer av Nyhetsbrevet, vilket är en ökning jämfört med tidigare undersökningar 1993 och 1995.

Mellan 1993 och 1998 minskade den andel rektorer som läser det mesta i Nyhetsbrevet med 8 % medan andelen som läser brevet översiktligt ökade med 18 %. Rektorerna efterlyser ett Nyhetsbrev med mer bearbetat material för att lättare kunna få överblick över innehållet. Grundskolerektorerna läser Nyhetsbrevet mer översiktligt än gymnasierektorerna.

Så gott som alla rektorer i undersökningen tyckte att det var viktigt att lärarna får del av informationen i verkets Nyhetsbrev. 17 av 22 rektorer uppgav också vid telefonintervju att deras lärare har tillgång till brevet i sin helhet genom t.ex. kopiering, cirkulation eller genom att göra brevet tillgängligt i något av skolans allmänna utrymmen. Övriga rektorer sorterar ut och sprider den information de anser att lärarna behöver.

Av avsnitt 5.4 framgår också att verket ger ut ett elektroniskt Nyhetsbrev sedan hösten 1997. Av de rektorer som ingick i ovannämnda undersökning prenumererade endast 18 % på det elektroniska Nyhetsbrevet.

Våren 1996 undersökte Skolverket hur referensmaterial når sina målgrupper i kommunerna och skolorna. Studien rörde tre skrifter som kunde beställas utan kostnad från verket. Resultatet visade att bland skolchefer hade 70 % sett en av skrifterna och 60 % hade sett de övriga två. Bland rektorerna hade 82 % sett en av skrifterna och ca 50 % hade sett de två övriga. Bland lärarna hade 21 % sett en av skrifterna och 10 % hade sett de två övriga. Av utvärderingen framgår att lärarna var den huvudsakliga målgruppen. Skolverket ville också veta hur man bedömde kvaliteten och användbarheten av denna typ av material. Viktiga slutsatser av denna utvärdering var att man ansåg att materialet höll hög kvalitet, att alla ville ha materialet, men att få hade sett det.

6.7.3 Seminarier om kommunernas styrning och egenkontroll

En majoritet av politikerna uppfattade att verksledningens information var viktig. Men vitt skilda värderingar om styrsystemet och om Skolverkets roll kom också fram. Några enstaka politiker tog mycket illa vid sig av verkets kritik. Andra menade att Skolverket borde vara tydligare i sitt budskap. Några politiker ville se Skolverket som enbart en myndighet. Andra politiker ville att verket mer skall fungera som utvecklare och stödjare. Rollfördelningen var inte alltid klar. Verkets beskrivning av hur styrsystemet var tänkt att fungera beskrivs som en aha-upplevelse för många seminariedeltagare.

Skolverket menar att det ännu är för tidigt att avgöra om seminarierna har bidragit till att utveckla styrningen i kommunerna. Detta skall följas upp med bl.a. kommunbesök via verkets fältorganisation. En klar majoritet av politikerna önskar emellertid fortsatta kontakter med verksledningen. Kommunallråden önskar sig möten vartannat år eller någon gång under mandatperioden. Övriga politiker vill ha tätare kontakter. Under 1998 genomför verket en effektuppföljning av verkets satsning på kommunernas styrning och egenkontroll med hjälp av en utomstående konsult.

I anslutning till seminarierna hölls pressmöten. Intresset från mediehåll för dessa frågor var dåligt. En del pressmöten besöktes inte alls.

6.7.4 Det goda samtalet

Vid Skolverkets utvärdering av den första terminen med grundskoleseminarier framträder ett positivt helhetsintryck i den meningen att deltagarna tyckte att det var viktigt att träffas. Det som upplevdes som viktigt var således själva seminarieformen. Mera sällan kommenterades innehållet i informationen eller diskussionerna. Skolverket konstaterar att liknande mötesplatser inte verkar ha skapats i tillräcklig omfattning i kommunerna. Verket har uppmärksammat risken att seminarier som verket anordnar i alltför stor utsträckning begränsas till lokala meningsutbyten. Skolverkets information kommer då i bakgrunden.

En slutsats i verkets utvärdering är att deltagarnas frågor är viktiga och måste respekteras. Men verkets information om grundskolans reformering

kan behöva stärkas. Detta kan ske genom att ställa några frågor i förväg, genom att ge seminariet ett tema eller genom att ge samtalsledarna en mera aktiv och styrande roll.

En annan fråga gäller deltagarnas önskemål om flera möten. I utvärderingen konstateras att detta i och för sig är positivt och att man inte kan ha förhoppningar om att enskilda dagar skall ge stora effekter. Samtidigt menar man i utvärderingen att verket kan ge information och stöd, men att verket inte kan och inte heller bör ta över ansvaret för skolornas utveckling.

1998/99:RR8
Bilaga 1

6.7.5 Medieinventeringar

Skolverket har givit företaget Imedia i uppdrag att analysera hur verkets information hanteras av medierna. Imedia analyserade mediebevakningen våren 1996 i anslutning till att verket publicerade sin andra utgåva av *Bilden av skolan*. Samma vår publicerade verket också ytterligare en stor mängd rapporter som i varierande grad uppmärksammades i medierna. Syftet med uppdraget till Imedia var att belysa hur verket når ut med sina rapporter, hur verket behandlas som aktör och vilken trovärdighet verket åtnjuter vid skildringarna i massmedierna. Imedia hade tre år tidigare genomfört en liknande analys vid publiceringen av den första utgåvan av *Bilden av skolan*. Imedia menar emellertid att resultaten mellan dessa båda tillfällen inte kan jämföras då urvalet av källor skiljer sig åt.

Enligt Imedia är ett genomgående intryck att Skolverket betraktas som trovärdigt, självständigt och kompetent. Resultatet visar också att medierna med något undantag speglar verkets rapporter på det sätt som verket önskar enligt sina pressmeddelanden. Imedias analys bygger på urvalet i Skolverkets mediebevakning. Detta urval är enligt Imedia begränsat. Enligt Imedia får rapporterna ett bra genomslag i så måtto att tyngre medier, med något undantag, uppmärksammar flera av rapporterna vid åtminstone något tillfälle. Imedia menar emellertid att det är svårt att bedöma rapporternas kvalitativa tyngd i debatten till följd av det snäva urvalet av källor. En hel del skrivs om skolan där Skolverket nämns. Imedia påpekar att det emellertid inte alltid framgår om och i så fall vilken av verkets rapporter som har använts. Imedia bedömer också att verkets rapporter borde ha inspirerat till fler debattartiklar, ledarstick samt uppföljande nyhetsreportage och lokala vinklingar.

På Skolverkets uppdrag har Imedia också studerat hur verket framtonade i medierna våren 1996. Denna vår diskuterades friskolorna flitigt mot bakgrund av regeringens och riksdagens arbete med frågan. Skolverkets ställning berördes inte närmare i den frågan. Verket kritiserades ändå av såväl förespråkare som kritiker till fristående skolor. Enligt Imedia var detta närmast en fördel för verket som därmed framstod som en självständigt granskande myndighet. Däremot menade Imedia att verket alltför ofta framstod som anonymt. Medierna talar gärna om, men inte med Skolverket. Det anonyma draget förstärks, enligt Imedia, av att det ofta är verket och inte enskilda medarbetare som uttalar sig. Medarbetarna "gömmer sig" gärna bakom myndighetsfasaden under hänvisning till bestämmelser.

Sammanfattningsvis menar Imedia att Skolverkets framtoning är onödigt "spretig". Å ena sidan har verket en självklar auktoritet och uppfattas i hu-

vudsak som kompetent i granskade artiklar och eterinslag. Å andra sidan framträder också bilden av ett verklighetsfrämmande och byråkratiskt verk utan något större intresse för det som är väsentligt för elever, föräldrar och lärare. Enligt Imedia uppfattas verket som en opersonlig och anonym myndighet på stort avstånd från skolornas vardag. Verket kommer inte till tals i den utsträckning som borde vara möjlig.

Våren 1996 genomfördes också en inventering av lokaltidningarnas syn på Skolverket inom verkets fältorganisation. Totalt granskades 31 lokaltidningar under perioden december 1995 t.o.m. februari 1996. Slutsatserna av denna studie liknade de slutsatser som Imedia kom fram till. Verket framstod oftast som en myndighet som möts med respekt av de olika aktörerna på skolområdet. Verket är i allmänhet inte huvudaktör när det gäller artiklar om fristående skolor. I denna inventering konstateras också att verket får ett något större utrymme när det gäller tillsynsbeslut. I allmänhet är synen på Skolverket neutral. Ibland är tonen något raljerande när verkets krav på skriftlig dokumentation kommenteras. Skolverkets pressmeddelanden om nyutgivna rapporter bedöms få bra gehör i mindre tidningar under förutsättning att TT eller någon motsvarande telegrambyrå skriver en artikel kring rapporten.

Våren 1998 genomfördes ytterligare en medieinventering inom en annan del av verkets fältorganisation. I detta fall granskades pressens rapportering om Skolverket i nio lokaltidningar under perioden september 1997 t.o.m. maj månad 1998. Totalt identifierades 64 artiklar. Slutsatsen var att pressens rapportering i de granskade lokaltidningarna så gott som uteslutande hade handlat om verkets rena myndighetsuppdrag, dvs. tillsyn och godkännande av skolor.

6.8 Sammanfattning

Begreppet utvecklingsarbete eller uppgiften att främja skolutveckling ges många olika innebörder i Skolverkets verksamhet. Begreppet kan avse insatser på nationell nivå och begreppet kan avse lokalt utvecklingsarbete i landets skolor. Begreppet kan också ges en snävare eller en vidare innebörd. Inom verkets fältkontor betonas genomgående ett starkt samband mellan tillsyn och utvecklingsarbete.

Skolverket har inga tvingande åtgärder. Enligt verkets kommunikationspolicy är avsikten med verkets information att ge statsmakterna, skolhuvudmännen och allmänheten den bästa kunskapen om svenska skolor och att skapa dialog kring resultaten. I verkets redovisning av sin verksamhet år 1995/96 preciserar verket sin roll i den informativa styrningen till ett erbjudande om kunskap, inte en uppmaning att använda kunskapen.

I fältkontorens svar på revisorernas enkät anges flera målgrupper än i verkets kommunikationspolicy. Under 1997 hade Skolverket kontakt med så gott som alla kommunernas kommunal- och oppositionsråd samt ett flertal förvaltningschefer. Bland skolornas grupper hade verket kontakt med ungefär var femte rektor och knappt 2 % av lärarna.

Skolverket uppmärksammade tidigt kommunernas brister när det gäller styrning och kontroll. Hösten 1996 fattade verket beslut om en handlingsplan

med bl.a. seminarier med ledande kommunalpolitiker i landets samtliga kommuner. Dessa seminarier genomfördes under 1997. Kommunalpolitikerna var positiva till verkets initiativ. Men i erfarenheterna från seminarierna finns också flera exempel på att kommunpolitikerna inte var klara över vare sig skolväsendets styrsystem eller Skolverkets roll.

Skolverket har också konstaterat problem med rektorsrollen. Enligt såväl Skolverket som flera andra källor präglas rektorernas arbetssituation av stress och överbelastning. Befintlig information om rektorernas arbetssituation talar också för att rektorernas kommunala uppdrag med ekonomi och administration tar över rektorernas nationella uppdrag, att utveckla utbildningen så att de nationella målen nås. Det är vidare svårt att bedöma värdet av den statliga rektorsutbildning som Skolverket ansvarar för sedan 1992. Det är oklart hur stor andel av tjänstgörande rektorer som har gått utbildningen. Med utgångspunkt i genomförda utvärderingar är det också svårt att värdera utbildningens betydelse för rektorernas nationella uppdrag.

Skolverket har stora och spridda målgrupper. Enligt genomförda utvärderingar fyller verkets Nyhetsbrev en viktig funktion för att sprida kunskap om verkets dokumentation bland målgrupperna. Men ett referensmaterial som var avsett för lärarna nådde inte mer än 10–20% av de avsedda lärarna.

Utöver Skolverkets dokumentation är seminarier och konferenser vanliga och uppskattade inslag i verkets informationsinsatser. Vid senare års utvärderingar av dessa sammankomster konstaterar emellertid verket att deltagarnas behov av att diskutera lokala problem riskerar att tränga ut verkets budskap om skolreformerna.

Enligt flera utvärderingar betraktar målgrupperna Skolverket som en kompetent, seriös och tillförlitlig kunskapskälla. I externa medieinventeringar bedöms verket också få bra genomslag med sina publikationer i den mening att dessa uppmärksammas av de flesta stora medierna. Men i medieinventeringarna bedöms verket också ha svårigheter med att synas och att komma till tals. Enligt en medieutvärdering resulterade inte heller verkets publikationer i debatt- och ledartiklar eller uppföljande nyhetsreportage i den utsträckning som borde vara möjlig. Enligt verkets fältkontor deltar också verkets medarbetare sällan i den offentliga skoldebatten.

Två av verkets fältkontor har inventerat lokaltidningarnas rapportering om verket. En slutsats från båda dessa inventeringar är att verkets myndighetsuppdrag – främst tillsynsbeslut – får bättre genomslag i lokala medier än i riksmidier.

En viktig fråga är i vilken utsträckning Skolverkets budskap når fram till avsedda grupper med sitt budskap. Denna fråga är svårare att generellt besvara än frågan om hur budskapet sprids. Verkets möjlighet att nå ut till lärarna har varit beroende av hur informationen sprids hos skolhuvudmän och på skolor. I verkets egen dokumentation finns flera allvarliga exempel på att viktiga budskap inte har nått fram. Ett exempel är bristerna i skolväsendets styrsystem. Ett annat exempel är osäkerheten hos både lärare och rektorer om innebörden av läroplanens mål att sträva mot. Ett tredje exempel är problem som verket uppmärksammade i betygsprojektet där bl.a. många lärare enligt verket hade svårt att motivera i kursplanemål eller betygstermer varför en elev inte ansågs ha uppfyllt målen och fått betyget Godkänd (av-

snitt 4.3.1). Ett fjärde exempel är det stora bortfallet när skolorna genomförde de obligatoriska, nationella proven i grundskolans år 9, våren 1998. Dessa frågor har verket för avsikt att bearbeta i sina kontakter med kommuner och skolor.

1998/99:RR8
Bilaga 1

Källor till kap. 6

- Imedia 1996 *Bilden av Skolverket* – en analys av publiciteten under det första halvåret 1996
- Imedia 1996 *Rapporternas plats i media* – bilden av skolan och andra rapporter publicerade under våren 1996
- Klevard Settervall Å. 1996 *Hög kvalitet, nästan alla vill ha dem, få har sett dem* Referensmaterial/kommentarer från Skolverket
- Granström K./Stiwne D. 1995 *Uppföljning av den statliga rektorsutbildningen* Linköpings universitet, Institutionen för pedagogik och psykologi
- Riksdagens revisorer 1998 *Skolverkets beslut i 22 tillsynsärenden under perioden juni 1996 till april 1998 PM 1998-11-09*
- Skolverket 1992 *Förslag till utformning och innehåll i en ny statlig rektorsutbildning* Dnr 1280/91
- Skolverket 1996 *Fältorganisationens verksamhet 1997* PM 1996-12-17
- Skolverket 1996 *Skolverkets kommunikationspolicy*, fastställd 1996-03-01
- Skolverket 1996 *Lokaltidningars syn på Skolverket* – en internstudie 1996-05-13
- Skolverket 1996 *Lpo och skolan – några bilder från genomförandearbetet våren 1996* Intern rapport 1996-10-10
- Skolverket 1997 *Lpo och skolan – några bilder från genomförandearbetet hösten 1996* Intern rapport 1997-04-04
- Skolverket 1996 *Samverkan mellan statlig rektorsutbildning och kommunal ledarutbildning* Sammanställning
- Skolverket 1997 *Skolverkets årsredovisning för budgetåret 1997*
- Skolverket 1997 *Ansvar för skolan – en kommunal utmaning*
- Skolverket 1997 resp. 1998 *Rektorns ansvar* Om styrning och ledning i ett utvecklingsperspektiv – ett diskussionsunderlag Dnr 97:429
- Skolverket 1997 *Tillståndsbeskrivningen*
- Skolverket 1997 *Trend- och tendensrapporter – ett internt arbetsmaterial*
- Skolverket 1998 *Fortsatt arbetsplan för "Den obligatoriska skolan – uppföljning av reformen, signalanalys, information m. m."* (BUS-projektet) Projektnr 11405-8
- Skolverket 1998 *Reform i rörelse* Nr 1 Maj 1998-11-12
- Skolverket 1998 *Betygen i femtio skolor höstterminen 1996 till vårterminen 1998* Intern rapport Dnr 96:12-1
- Skolverket 1998 *Uppföljning av betygsenkät vårterminen 1998* Intern rapport Dnr 96:12-2
- Skolverket 1998 *Det goda samtalet* Lägesrapport 1998-06-29
- Skolverket 1998 *Kommunernas styrning och egenkontroll* Lägesbeskrivning samt handlingsprogram för Skolverket hösten 1996 och verksamhetsåret 1997

Skolverket 1998 *Rektor som styrfunktion i en decentraliserad skolorganisation* PM 1998-03-09

Skolverket 1998 *Vad gör rektor med Skolverkets Nyhetsbrev?* Mars 1998

Skolverket 1998 *Seminarier om kommunernas styrning och egenkontroll hösten 1997* – steg 2 och 3 Dnr 97:1387

Skolverket 1998 *Informationsservice* PM 1998-06-25

Skolverket 1998 *Bilden av Skolverket – Skolverket i pressen* En intern medieinventering. Bilaga till svar från fältenheten i Lund på Riksdagens revisorers enkät

Skolverket 1998 *Den statliga rektorsutbildningen* – En utvärdering av innehåll, ekonomi, jämställdhet och effekter

Skolverket 1998 *Verksamhetsplan*

Skolverkets fältavdelning 1997 *Verksamhetsredovisning*

Skolverket 1998 *Åtgärdsystemet och behovet av sanktioner* – Redovisning av ett regeringsuppdrag 1998-08-31

Fältenheternas svar till på Riksdagens revisorers enkät i juni 1998

Skolverket 1999 *Nationella kvalitetsgranskningar 1998*

1998/99:RR8

Bilaga 1

7 Regeringens roll

Regeringen är Skolverkets uppdragsgivare. Regeringen har också tagit egna initiativ för att direkt förändra arbetet i skolorna.

1998/99:RR8
Bilaga 1

7.1 Resultatdialog

Utöver den formella resultatdialog som kan utläsas av Utbildningsdepartementets regleringsbrev och Skolverkets årsredovisning förs också en informell resultatdialog mellan departementet och verket. Det är en informell dialog i den meningen att den inte kan utläsas ur några dokument.

Cirka en gång per månad träffar Skolverkets generaldirektör ministern eller statssekreteraren för att gå igenom aktuella frågor. Utbildningsdepartementet och Skolverket har också som regel haft årliga, mer omfattande överläggningar. Vid dessa överläggningar deltar verkets ledningsgrupp och också flera tjänstemän från departementets ledning. Inför denna genomgång tar departementet fram ett internt beredningsunderlag som baseras på en jämförelse mellan departementets regleringsbrev och verkets årsredovisning. Till formen är detta beredningsunderlag en tjänstemannaprodukt. Utöver denna mer omfattande genomgång av verksamheten förekommer också överläggningar mellan Skolverkets ledning och departementets tjänstemän i anslutning till bl.a. regleringsbrevets delning. Protokoll eller minnesanteckningar förs inte då avsikten är att dessa möten skall kunna hållas under öppna former.

Skolverket har efterlyst mer av resultatdialog i kontakterna med departementet. Denna önskan resulterade 1998 i en genomgång av bl.a. Skolverkets dokumentation tillsammans med tjänstemän från departementet.

7.2 Skolverkets uppdrag

Av avsnitt 2.5.2 framgår att Skolverket fick flera olika uppgifter när verket bildades 1991. Utöver uppgifterna att följa upp och utvärdera skolväsendet fick verket också i uppgift att utöva tillsyn över det offentliga skolväsendet och att främja skolväsendets utveckling.. När Skolverket bildades framhöll riksdagen att det nya verket skulle bli ett organ som stod fritt i sin granskning. Kommunerna fick ansvaret för verksamheten i skolorna.

Skolverkets sätt att lösa sina uppgifter har blivit belyst i några forskarrapporter och i rapporter från RRV, Riksdagens revisorer och Utbildningsdepartementet. (Se avsnitt 3.5.2.) Rapporterna speglar verkets svårigheter att hitta en balans mellan sina skilda uppgifter. Två huvudfrågor kan urskiljas.

En fråga är hur långt verkets främjandeansvar sträcker sig gentemot skolväsendets huvudmännen och enskilda skolor. I en departemental utredning hösten 1995 ifrågasattes om inte statens arbete med skolutveckling och skolforskning borde ske i andra former. Knappt tre år senare – våren 1998 – föreslog RRV att regeringen skulle ta ställning till om Skolverket kan spela en mer aktiv roll i arbetet med att utveckla enskilda skolor.

En annan fråga är i vilken utsträckning ett främjandeansvar på lokal nivå är förenligt med Skolverkets tillsynsansvar. Under en inledande period gav

Skolverket tillsynen låg prioritet. Tre år efter verksamhetsstarten, 1994, motsvarade tillsynsinsatserna ca 2 % av verkets totala resurser. Tillsynsinsatser vidtog dessutom bara på förekommen anledning. Fyra år senare, 1998, motsvarar verkets tillsyn ca 10 % av verkets resurser. Andelen egeninitierade insatser har också ökat.

1998/99:RR8
Bilaga 1

7.3 Regeringens styrning av Skolverkets arbete

I vilken utsträckning och hur har Skolverkets uppdragsgivare – regeringen – förtydligat verkets uppdrag under verkets första sju år?

7.3.1 En avvaktande uppdragsgivare under de första åren

Under de första verksamhetsåren höll sig regeringen – av naturliga skäl – avvaktande till det nya Skolverket. Regeringens uppdrag till verket i regeringsbrevens var också relativt få under denna tid. I genomsnitt rörde det sig om fem till sex uppdrag per år.

I 1993/94 års budgetproposition bedömde regeringen att Skolverket hade bedrivit sin verksamhet med en sådan inriktning att verket nådde uppsatta mål. I propositionen betonade regeringen att skolhuvudmännen hade ansvaret för att genomföra skolreformerna. Men Skolverket hade en viktig uppgift i att stödja genomförandet samt att följa upp och utvärdera detta.

Våren 1994 presenterade regeringen en första nationell *Utvecklingsplan för skolväsendet* (skr. 1993/94:183). Där konstaterade regeringen att den nationella utvärderingen av grundskolan visade på goda basfärdigheter hos de flesta eleverna. Men regeringen konstaterade också att den nationella utvärderingen visade på problem. Elevernas förmåga att tillämpa sina kunskaper var dålig. Dessutom hade en stor grupp elever svaga kunskaper i svenska, engelska och matematik, även om svenska elever nådde goda utbildningsresultat i förhållande till eleverna i andra länder. Regeringen betonade att möjligheterna att följa utvecklingen över tiden måste öka när det gällde den nationella skolpolitikens genomslag. Behovet av längre tidsserier borde enligt regeringen också beaktas i Skolverkets publikationer. Regeringen konstaterade också att arbetet med uppföljning och utvärdering var en svag länk i kommunernas styrning. I övrigt hade regeringen inga invändningar mot Skolverkets sätt att sköta sitt uppdrag.

Inom departementet var ansvaret för Skolverket fram till hösten 1995 delat mellan en grundskoleenhet och den dåvarande utbildningsstrategiska enheten. Därefter har ansvaret för alla frågor om grundskolan, gymnasieskolan och motsvarande skolformer varit samlade på en skolenhet. Denna enhet har också ansvaret för den kommunala uppföljningen och för myndigheter inom skolområdet. Denna förändring har enligt intervjuade tjänstemän i Utbildningsdepartementet underlättat departementets möjlighet att överblicka Skolverkets verksamhet.

7.3.2 Ökande aktivitet från uppdragsgivaren under senare år

1998/99:RR8
Bilaga 1

I 1994/95 års regleringsbrev framförde regeringen för första gången synpunkter på hur Skolverket skulle prioritera mellan de olika uppgifterna i sitt uppdrag. Regeringen framhöll att Skolverkets tillsyn över det offentliga skolväsendet skulle öka. Regeringen betonade att en grundläggande förutsättning för mål- och resultatstyrning var att huvudmän som inte levde upp till nationella mål uppmärksammades på detta av tillsynsmyndigheten. Skolverket hade också ökat sina insatser för tillsyn på bekostnad av utvecklingsinsatserna. Regeringen såg denna prioritering som naturlig eftersom arbetet med de frivilliga skolformernas kursplaner och betygssystem snart skulle vara slutfört.

I de följande årens regleringsbrev har regeringen fortlöpande betonat att Skolverkets tillsynsinsatser skall öka. Fr.o.m. 1995/96 års regleringsbrev betonar regeringen dessutom att verkets utvecklingsinsatser skall öka. Enligt regleringsbrevet detta år skulle verket bl.a. aktivt stimulera skolans utveckling mot nationella mål. Verket skulle också främja lokalt utvecklingsarbete genom att bl.a. sprida utvecklingsidéer och exempel.

I 1997 års nationella *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning* (skr. 1996/97:112) gav regeringen stark betoning åt arbetet med att utveckla utbildningens kvalitet. Denna kvalitet skulle inte bara säkras. Den skulle också förbättras i alla avseenden. Den mest angelägna satsningen var en höjd kvalitet i grundskolan så att alla elever når målen för grundskolans utveckling. Regeringen konstaterade att det fanns flera signaler om svårigheter att nå dessa mål och att höjd kvalitet var ett gemensamt ansvar för staten och kommunerna. Den kunskap inom skolområdet som Skolverket hade bidragit med skulle nu användas för att analysera och förbättra skolan. Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun skulle förtydligas. Regeringen aviserade ett system för att utveckla en lokal kvalitetsredovisning och ett system för att utveckla en nationell kvalitetsgranskning. Skolverkets roll skulle också utvecklas.

Under de senaste åren har regeringens uppdrag till Skolverket kraftigt ökat i omfattning. I regleringsbrevet för 1998 gav regeringen verket drygt ett femtiotal uppdrag. Därtill kom uppdrag enligt särskilda regeringsbeslut.

En aktiv skolmyndighet

I 1997 års utvecklingsplan – våren 1997 – betonade regeringen att det decentraliserade styrsystemet för skolväsendet skulle ligga fast, även om tyngdpunkten kunde variera över tiden. Men regeringen framhöll också att ett decentraliserat, mål- och resultatstyrt skolsystem kräver en stark statlig aktör. Enligt regeringen hade en sådan aktör i viss mån saknats.

Regeringen betonade att en mål- och resultatorienterad styrning förutsätter tydliga nationella mål. Vidare måste resultaten av den nationella uppföljningen och utvärderingen nå ut såväl till en bred allmänhet som till dem som arbetar i och beslutar om skolorna lokalt. Regeringen menade att Skolverket under sina första år hade arbetat för att påverka kommunerna genom skolhuvudmännen snarare än genom utförarna, skolorna och lärarna.

Regeringen framhöll att det krävdes en central skolmyndighet som i kraft av sin kunskap påverkade skolornas utveckling genom information, debatt och kommentarer. Skolverket borde därför i större utsträckning än tidigare kommentera, värdera och ta ställning till resultaten från verkets samlade arbete med uppföljning, utvärdering och tillsyn.

Ett halvår efter 1997 års utvecklingsplan utfärdade regeringen en förordning (1997:703) om ändring i Skolverkets instruktion (1991:1121). Med ändringen upphörde kravet på att Skolverket skulle ha en särskild fältorganisation. Samtidigt lyftes verkets ansvar för kvalitetssäkring och skolutveckling fram. (Se avsnitt 3.5.2.)

Ett system för lokal kvalitetsredovisning

I 1997 års utvecklingsplan aviserade regeringen ett system för lokala kvalitetsredovisningar. Motivet var att uppföljningen av utbildningens kvalitet behövde förbättras. Regeringen framhöll att sådana uppföljningar var självklara och betydelsefulla inslag i kommuner och skolor. Regeringen erinrade om skollagens och skolförordningarnas krav på att skolplaner och arbetsplaner kontinuerligt skulle följas upp och utvärderas. Dessa krav skulle nu förtydligas genom krav på att huvudmän och skolor regelbundet skulle upprätta kvalitetsredovisningar. Syftet var i första hand att tillgodose behoven av kvalitetsutveckling i det lokala arbetet. Men de lokala kvalitetsredovisningarna skulle också kunna användas för de nationella kvalitetsgranskningar som regeringen samtidigt aviserade.

I september 1997 utfärdade regeringen en förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning för skolväsendet. Enligt förordningen skall varje kommun och skola årligen upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar som ett led i den kontinuerliga uppföljningen och utvärderingen av skolplanen respektive arbetsplanen. Redovisningen skall innehålla en bedömning av i vilken mån målen för utbildningen har uppnåtts samt – om målen inte uppnås – vilka åtgärder som behövs.

Ett system för nationell kvalitetsgranskning

I 1997 års nationella utvecklingsplan aviserade regeringen också införandet av ett system för nationell kvalitetsgranskning. Syftet med denna var att få underlag för en övergripande bedömning av situationen i svenska skolor inom områden som hade prioriterats av regeringen. Samtidigt poängterade regeringen att återrapporteringen och dialogen med de lokalt verksamma och ansvariga också var viktig. Kvalitetsgranskningarna skulle bli ett komplement till Skolverkets tillsyn, uppföljning och utvärdering. Granskningarna skulle genomföras av statliga utbildningsinspektörer.

I december 1997 gav regeringen Skolverket i uppdrag att under 1998 genomföra nationella kvalitetsgranskningar av skolan inom tre områden: rektor som styrfunktion i en decentraliserad skola, elever med behov av särskilt stöd samt läs- och skrivprocessen som ett led i undervisningen. De nationella kvalitetsgranskningarna skulle komplettera och förstärka Skolverkets reguljära verksamhet. Granskningarna skulle genomföras årligen och syfta till att

dels kontrollera och redovisa skolornas resultat och måluppfyllelse, dels ge stöd till kvalitetsutvecklingen lokalt. Regeringen framhöll att utbildningsinspektörerna kunde företräda olika kompetenser och inriktningar. Utbildningsinspektörernas granskning och den samlade kunskapen inom Skolverket skulle sammantaget ge underlag för en övergripande bedömning av situationen inom de angivna områdena. Erfarenheter av Högskoleverkets kvalitetsbedömningar och Socialstyrelsens aktiva uppföljning borde tillvaratas när kvalitetsgranskningarna planerades.

I anslutning till regeringens ekonomiska vårproposition 1998 anmälde regeringen ett tiopunktsprogram för kvalitet och likvärdighet i skolan. Av programmet framgår bl.a. regeringens avsikt att inrätta en nationell inspektionsnämnd. Nämnden skulle knytas till Skolverket, men granska skolan på direkt uppdrag av regeringen. De nationella utbildningsinspektörernas uppdrag skulle utökas och förstärkas. Inspektörerna skulle lämna offentliga rapporter över sin granskning av enskilda kommuner och skolor. Samtidigt skulle Skolverkets tillsyn och utvärdering stärkas.

Enligt budgetpropositionen för 1999 har regeringen för avsikt att inrätta Skolverkets inspektionsnämnd den 1 juli 1999. I propositionen framhåller regeringen att nämnden skall utgöra ett komplement till verkets reguljära verksamhet. Inspektionsnämnden skall få nära koppling till verkets reguljära tillsyn. Nämndens uppgift är att granska skolan på direkt uppdrag av regeringen.

Skolverket har anlitat ca 35 utbildningsinspektörer för 1998 års nationella kvalitetsgranskningar. Verket har också upprättat ett sekretariat som planerar och organiserar utbildningsinspektörernas verksamhet. (Se avsnitt 6.5.)

7.4 Regeringens eget agerande

Vid sidan av Skolverket har regeringen vidtagit egna insatser som har betydelse för bl.a. grundskolans utveckling. Utöver ett program för informationsteknik i skolorna rör dessa insatser främst utvecklingen av skolornas professionella grupper.

7.4.1 Utvecklingsprojekt för lärarna

Sommaren 1997 bjöd skolministern in landets skolor att söka pengar för utvecklingsprojekt. Lärarna skulle ges möjlighet att utvecklas i enlighet med intentionerna i den nya läroplanen. För ändamålet fanns 50 miljoner kronor. Vid ansökningstidens utgång, den 16 januari 1998, hade ca 1 200 ansökningar från närmare 20 % av landets skolor kommit in till departementet. De ansökta beloppen uppgick sammantaget till drygt 800 miljoner kronor. Till följd av det omfattande intresset för dessa utvecklingsprojekt ställde regeringen ytterligare 25 miljoner kronor till förfogande.

Departementets principer för urval av ansökningar och till viss del också själva urvalet av ansökningar gjordes i samråd med Kommunförbundet, Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet. Totalt valdes 168 projekt ut från 110 orter i landets samtliga 21 län. 128 projekt rör lärare vid grundskolor. Följande kriterier användes vid urvalet:

- ett tydligt lärarinitiativ och en tydlig inriktning på lärarutveckling
- högskoleanknytning
- tydliga planer på dokumentation av effekter och spridning av idéer till andra lärare och skolor
- arbetslagsutveckling omfattande bl.a. det kollegiala samtalet, reflexion och ämnesintegrering
- utveckling av tänkandet kring utbildning, undervisning och inläring
- utveckling av elevhandledning.

1998/99:RR8
Bilaga 1

7.4.2 Regionala pedagogiska utvecklingscentrum

I departementets inbjudan till skolorna betonades behovet av nya former för samarbete mellan högskolor och skolor. Departementet menade att de regionala pedagogiska utvecklingscentrum som håller på att etableras i samverkan mellan lärarutbildningen och kommunerna ger möjlighet till erfarenhetsutbyte mellan skolor, högskolor och kommuner. Detta erfarenhetsutbyte kan enligt departementet stärka lärarnas kompetensutveckling och vidareutbildning. Enligt departementet har de 168 skolor som erhöll medel till lärarutvecklingsprojekt kontakt med sådana regionala pedagogiska utvecklingscentrum.

7.4.3 Avsiktsförklaring för läraryrkets utveckling och rekrytering

Utbildningsdepartementet, Kommunförbundet, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund och Skolledarna enades hösten 1998 om en gemensam avsiktsförklaring för att stimulera läraryrkets utveckling och lärarrekruteringen. En arbetsgrupp med representanter för parterna skall till våren 1999 ta fram ett förslag till olika handlingsvägar inom fyra områden:

- kompetensutveckling och karriärmöjligheter i skolan för såväl lärare som skolledare
- olika vägar för antagning och rekrytering till lärarutbildningen
- stimulans till forskning om skolornas vardag och en skolforskning som knyts närmare skolornas vardag
- skolan som en attraktiv arbetsplats.

7.4.4 En statlig skolledarexamen

Regeringen har också genom tilläggsdirektiv givit Kommittén för lärarutbildning i uppgift att ta fram ett förslag till en skolledarutbildning som leder fram till en skolledarexamen (dir. 1997:54). Den statliga skolledarutbildningen bör enligt regeringen omfatta 40 högskolepoäng. I direktiven poängterar regeringen att en statlig skolledarutbildning inte fritar kommunerna från ansvaret att som arbetsgivare svara för erforderlig kompetensutveckling av sina skolledare.

7.5 Särskilda medel till skolan, vården och omsorgen

I bl.a. budgetpropositionen för 1998 konstaterar regeringen att kommuner och landsting har utsatts för svåra ekonomiska påfrestningar i anslutning till saneringen av den svenska ekonomin under början av 1990-talet.

1998/99:RR8
Bilaga 1

För att öka resurserna till skolan, vården och omsorgen tillfördes kommuner och landsting år 1997 4 miljarder kronor i utökade resurser för dessa områden. År 1998 utökades detta tillskott med ytterligare 4 miljarder kronor. Detta år var således stödet till kommuner och landsting 8 miljarder kronor högre än vad det annars skulle ha varit. Efter ett förslag i budgetpropositionen för 1998 utökades det extra stödet till kommuner och landsting med ytterligare 4 miljarder kronor för vardera året. Efter förslag i 1998 års ekonomiska vårproposition utökades stödet till kommuner och landsting med ytterligare 4 miljarder kronor för 1998 och framåt.

Regeringen räknar således med att resurstillskottet till kommuner och landsting för skola, vård och omsorg är 12 miljarder kronor 1998, 16 miljarder kronor 1999 och 20 miljarder kronor år 2000 och framåt.

7.6 Sammanfattning

När Skolverket inrättades fick verket ett åtagande som spänner från uppgiften att främja skolväsendets utveckling till uppgiften att ha tillsyn över det offentliga skolväsendet.

Under en inledande period förhöll sig regeringen avvaktande till Skolverket och dess verksamhet trots att det fanns indikationer om problem både när det gällde grundskolans utveckling och när det gällde Skolverkets roll. Sedan 1994/95 års regleringsbrev har regeringen fortlöpande framhållit att Skolverkets tillsyn skall öka. Fr.o.m. regleringsbrevet för 1995/96 har regeringen betonat verkets ansvar för utvecklingsinsatser. Totalt sett har regeringens styrning av Skolverket i huvudsak således medfört att bredden i verkets uppdrag ytterligare har ökat. Under senare år har regeringen initierat flera egna insatser direkt gentemot skolorna och de professionella grupperna där. Samtidigt har regeringens styrning av Skolverket blivit alltmer aktiv.

I 1997 års utvecklingsplan för skolan ställer regeringen krav på en skolmyndighet som i kraft av sin kunskap mer aktivt påverkar skolutvecklingen genom information, debatt och kommentarer. Verkets instruktion ändrades hösten 1997. Innebörden var bl.a. att verket fick ett tydligare ansvar för kvalitetssäkring och skolutveckling.

För att följa upp och stärka kvalitetsutvecklingen inom skolsystemet har regeringen också infört två kvalitetsutvecklingssystem. Det ena systemet rör lokal kvalitetsredovisning. Det andra systemet rör nationell kvalitetsgranskning. Med dessa olika inriktningar avses båda systemen ändå kunna fylla en funktion i kvalitetsutvecklingsarbetet på både lokal och nationell nivå. För systemet med nationell kvalitetsredovisning har regeringen för avsikt att inrätta Skolverkets inspektionsnämnd den 1 juli 1999. Nämnden skall få en nära koppling till verkets tillsyn, men skall granska skolväsendet på direkt uppdrag av regeringen.

Källor till kap. 7

Budgetpropositioner under perioden 1990/91–1998
Ekonomisk vårproposition 1998
Kompletteringspropositionen 1990/91
Utbildningsdepartementet 1993 *Arbetsordning* för Utbildningsdepartementet
Dnr U93/2936/PB
Regleringsbrev under perioden 1991/92–1997/98
Utbildningsdepartementet 1995 Fastställande av arbetsordning för Utbildningsdepartementet Dnr U95/2944/A
Utbildningsdepartementet 1997 *Uppdrag till Statens skolverk angående nationella kvalitetsgranskningar 1998* Regeringsbeslut 1997-12-16
Skolverket 1998 *Granskning av kvaliteten i skolan* Broschyr
Utbildningsdepartementet 1997 *Direktiv till kommittén om lärarutbildning* dir. 1997:54
Utbildningsdepartementet 1998 *Tiopunktsprogram för kvalitet och likvärdighet i skolan*
Utbildningsdepartementet 1998 *Avsiktsförklaring – Gemensam kraftsamling för läraryrket* Ur Utbildningsdepartementets nyhetsbrev nr 4 1998-11-25
Utbildningsdepartementet 1998 *Utvecklingsprojekt för lärare – en sammanfattning* Promemoria 1998-04-20
Utbildningsdepartementet 1998 *Lärandets verktyg* Information om nationellt program för IT i skolan
Utbildningsdepartementet 1998 *Tilläggsdirektiv till kommittén om lärarutbildningen* dir. 1998:47

1998/99:RR8
Bilaga 1

Underbilaga 1

Inventering av utvecklingsarbete i Skolverkets fältorganisation – enkätformulär

1998/99:RR8
Underbilaga 1

Stockholm 1998-06-30

Dnr 1997:90 (4)

Inom Riksdagens revisorer pågår en granskning av Skolverket och skolans utveckling. Granskningen är inriktad på hur Skolverket under de första sex sju åren av sin verksamhet har arbetat med att följa upp och utvärdera skolväsendet samt med att främja skolväsendets utveckling. Granskningen är avgränsad till grundskolan och omfattar också regeringens styrning.

Kommunerna är huvudmän för skolan. Skolverkets möjligheter att utveckla grundskolan handlar i huvudsak om informationsstyrning dvs. om hur man har försökt påverka skolhuvudmännen genom bl.a. information, kunskapsförmedling och attitydpåverkan.

Vi behöver nu er hjälp med att få en överblick över detta utvecklingsarbete inom Skolverkets fältorganisation. På bifogade fem blad har vi preciserat de frågor vi önskar få besvarade.

Våra frågor är inriktade på *Skolverkets informationsstyrning* när det gäller *grundskolans utveckling*. Frågorna rör

- vad eller vilket budskap/tema man går ut med
- hur man går ut med detta budskap, dvs. vilken typ av aktiviteter
- vem man vänder sig till med dessa aktiviteter dvs. vilka målgrupperna är
- hur man *följer upp* sina olika typer av informationsinsatser.

Frågorna besvaras för vart och ett av åren 1994, 1995, 1996, 1997 och 1998 t.o.m. 30 juni. Detta för att vi ska kunna se var tyngdpunkten ligger och hur denna ev. har förändrats över tiden. Vi har en öppen fråga för aktiviteterna före 1994. Där fyller ni i de data ni ev. har mer eller mindre lätt tillgängliga från tiden före fältorganisationens omorganisation.

För att få en uppfattning om ev. samband mellan informationsinsatserna och fältkontorens övriga uppgifter kompletterar vi med några frågor vardera som rör

- samband mellan tillsyn och utvecklingsarbete
- er syn på Skolverkets hittillsvarande roll i den offentliga debatten om skolan
- fältkontorens källor till informationsstyrningen.

Vi har också några frågor om hur ni på fältkontoren ser på hinder, drivkrafter och incitament i det lokala arbetet med grundskolans utveckling.

Svara gärna direkt i tabellbladens rutor under resp. år på bilagorna 1–4. Frågorna på bilaga 5 vill vi att ni kommenterar skriftligt, så kortfattat som möjligt.

Tyvärr har vi inte kunnat använda uppgifter från Skolverkets diarium. Vi har gjort provsökningar. Dessa visade sig vara krångliga och tidskrävande att genomföra. Resultatet var också svårt för oss att tolka och använda.

Vårt syfte är att gestalta fältorganisationens utvecklingsarbete när det gäller grundskolan.

För att kunna genomföra detta i en verksamhet där det är erkänt svårt att generalisera måste vi hålla oss till de stora och rätt kvantifierbara dragen. Vi väljer således viss bredd på bekostnad av djup i denna inventering av fältorganisationens utvecklingsarbete. För att i någon mån kompensera för vår grunda ansats i beskrivningen kompletterar vi med några frågor om hur informationsinsatserna hänger ihop med fältkontorens övriga uppgifter. Fältledningen kommer också att delges resultatet och ges möjlighet att kommentera detta.

Vi är tacksamma om vi kan få hjälp med dessa uppgifter så snart ni kan. Men självfallet tar vi hänsyn till att det är semestertider och att ni också har andra arbetsuppgifter. Vi avtalar muntligt om preliminär tid för era svar när vi överlämnar frågorna.

Hör gärna av er till oss med eventuella oklarheter när ni besvarar våra frågor. Jan Andersson träffas på tel. 08/ 786 58 04 och Elisabeth Carlsund träffas på tel. 08/ 786 50 06. Vårt fax.nummer är 08/786 61 88. Vi är båda i tjänst t.o.m. fredagen den 10 juli. Efter semestern är undertecknad åter i tjänst måndagen den 10 augusti.

Vänliga hälsningar och tack för er hjälp

Elisabeth Carlsund
Revisorernas kansli

Bilagor:

- 1 Arbetsformer i informationsstyrningen med relevans för grundskolans utveckling
- 2 Budskap/tema i informationsstyrningen med relevans för grundskolans utveckling
- 3 Uppföljning av informationsstyrningen med relevans för grundskolans utveckling
- 4 Fältkontorens källor i den informativa styrningen med relevans för grundskolans utveckling
- 5 Frågor
 - Tillsyn och informativ styrning
 - Hur har Skolverket hittills tolkat sin roll i den offentliga debatten om skolan?
 - Att bedriva utvecklingsarbete i skolan

1998/99:RR8
Underbilaga 1

1998/99:RR8
Underbilaga 1

Arbetsformer i informationsstyrningen med relevans för grundskolans utveckling

Markera år för år de målgropper som varit aktuella för respektive insats med följande kodnummer: 1. Kommunråd; 2. Skolpolitiker; 3. Förvaltningschefer; 4. Skollärare;

5. Lärare; 6. Övrig personal i skolan; 7. Elever; 8. Övriga grupper? Vilka?

	Före 1994?	1994	1995	1996	1997	T o m 30 juni 1998
Seminarier/konferenser/mötesplatser – Skolverkets sammankomster med representanter från skolhuvudmän						
Kommunbesök – Sammankomst med politiker och tjänstemän i kommunledningen						
Skolbesök – Sammankomst med skollärare, lärare och övrig personal i skolan samt elever						
Projekt – Formaliserade med projekt-/arbetsplan, tidsplan och slutdokumentation						
Nätverk – Kontinuerliga samverkansformer utan projektorganisation						
Dokument från Skolverket – Centralt framtagna – Framtagna inom fältkontoret						
Det offentliga samtalet om skolan?						
Nyhetsfaxkommunbräv						

Budskap/tema i Informationsstyrelsen med relevans för grundskolans utveckling

	<i>Före 1994?</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>T.o.m 30 juni 1998</i>
<p>Resultat ställda mot nationella mål – I enlighet med, eller inom ramen för revisorernas bedömningsnorm</p> <p>– Med andra definitioner? Ange vilka</p>						
<p>Samband mellan åtgärder och resultat – Kunskap om framgångsrika skolor</p>						
<p>Skolans nya styrsystem – Styrdokument</p> <p>– Uppföljning och utvärdering</p> <p>– Annat, i så fall vad?</p>						
<p>Det nya betygssystemet</p>						
<p>Övrigt</p>						

Uppföljning av informationsstyrningen med relevans för grundskolans utveckling

	Före 1994?	1994	1995	1996	1997	T.o.m. 30 juni 1998
Förskott av formulerad uppföljning – Regelbundet/altid – Ofta men inte alltid – Sällan eller aldrig						
Hur genomförs uppföljningen? – I direkt anslutning till insatserna eller i efterhand? – Sammanställning och analys av genomförd uppföljning? Vad följs upp? – Antal deltagande, totalt och av "önskade grupper" – Intresse hos deltagande – Gick budskapet fram? – Följer av Skolverkets insatser hos skolhuvudmännen? Hur? – Massmedienventeringar – Annat? Vad?						
Användning av uppföljningsresultaten?						

Fältkontorens källor i den informativa styrningen med relevans för grundskolans utveckling

	Före 1994?	1994	1995	1996	1997	T.o.m 30 juni 1998
Kommunberedningen, tillståndsbeskrivningar och trend- och tendensanalyser						
Problemanalys(er: telefonsamtal, brev)						
Skolverkets publikationer						
Annars? Vad?						

Frågor

1 Tillsyn och informativ styrning

1998/99:RR8
Underbilaga 1

Samband mellan tillsynsarbetet och den informativa styrningen?

- a. Förekomst av sådana samband?
- b. Är det svaga eller starka samband?
- c. Berörda områden?
- d. Hur ser eventuella samband ut? Leder tillsynsinsatser till utvecklingsinsatser eller är det tvärtom?
- e. Fördelar/nackdelar med eventuella samband?

2 Hur har Skolverket hittills tolkat sin roll i den offentliga debatten om skolan?

Hur nyttiggörs Skolverkets kunskap om skolan i den allmänna debatten? Vilket/vilka av följande påståenden är rimliga när det gäller hur man inom fältkontoren hittills har uppfattat Skolverkets roll i den offentliga debatten om skolan?

- a. Bidra med fakta utan att direkt delta i debatten.
- b. Slå hål på myter i skoldebatten (kan kräva viss delaktighet). Exempel?
- c. Svvara för balans mellan positiva och negativa beskrivningar av skolan i debatten (kan kräva viss delaktighet). Exempel?
- d. Aktivt delta i debatten. Detta kan ske på olika sätt. Skolverket kan problematisera och lyfta fram frågor som är viktiga för skolans utveckling, t.ex. kunskap och erfarenhet om framgångsrika skolor, skolan som arbetsmiljö samt skolan som utvecklingsmiljö. Skolverket kan också synliggöra viktiga grupper som inte syns i debatten, främst eleverna. Hur ter sig t.ex. skolan i elevernas perspektiv?

3 Att bedriva utvecklingsarbete i skolan

Hinder, drivkrafter och incitament

- a. Kommer Skolverket åt problemen hos skolhuvudmännen? När Skolverket de icke frälsta?
- b. Erhålls positiva ”ringar på vattnet”? Kan ”det goda exemplets makt” användas i utvecklingsarbetet?
- c. Huvudmannaskapets betydelse hittills?

Underbilaga 2

Kontakter under granskningsarbetet

1998/99:RR8
Underbilaga 2

Skolverket

Claes-Göran Aggebo
Bengt Andersson
Birgitta Andrén
Anna Barklund
Per Bergdahl
Mona Bergman
Klas Bjurström
Mats Björnsson
Margot Blom
Staffan Bolin
Ulf Brändefors
Per Bäckström
Anita Börlin
Staffan Carlsson
Lena Dahlstedt
Ragnar Eliasson
Tomas Erlandsson
Lena Fischer
Suss Forssman Thullberg
Birgitta Fredander
Bengt Fredén
Margareta Garpandal
Maud Gawelin
Ann-Charlotte Gunnarsson
Lena Hammarberg
Ulrika Hanssen
Jannicke Hansson
Karin Hedlund
Kjell Hedvall
Berit Hörnqvist
Anders Isaksson
Mona Lansfjord
Carina Legerius
Helena Lindman
Staffan Lundh
Christian Lundahl
Ulf P Lundgren
Kerstin Mattsson
Anna-Lena Olsson
Gull Olsson
Gunilla Olsson
Sten Pettersson

Birgit Skjönberg
Jan Treby
Aina Tullberg
Susanne Wahlström
Agneta Wennberg
Barbro Wennerholm
Gunilla Zackari
Lage Åström
Oscar Öquist

1998/99:RR8
Underbilaga 2

Utbildningsdepartementet

Dan Andersson
Jessica Bylund
Eva Edström-Fors
Gunvor Larsson
Sten Ljungdahl
Eva Wallberg
Ann-Katrin Wirén

Övriga

Bengt-Erik Andersson, Lärarhögskolan i Stockholm
Ulla Bernhage, KOMREV
Mats Ekholm, Karlstads universitet
Hans Forsman, Svenska kommunförbundet
Kjell Granström, Linköpings universitet
Eva Haldén, Stockholms universitet
Anders Lidström, Umeå universitet
Per Reinolf, Svenska kommunförbundet
Mats Söderberg, Svenska kommunförbundet
Erik Wallin, Uppsala universitet

1 Remissinstanser

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig:

- Expeditionschefen i Utbildningsdepartementet
- Statens skolverk
- Lärarhögskolan i Stockholm
- Pedagogiska institutionen vid Göteborgs universitet
- Pedagogiska institutionen vid Umeå universitet
- Internationella Handelshögskolan i Jönköping
- Botkyrka kommun
- Katrineholms kommun
- Malmö kommun
- Mölndals kommun
- Hallstahammars kommun
- Sollefteå kommun
- Luleå kommun
- Svenska Kommunförbundet
- Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)
- Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)
- Landsorganisationen i Sverige (LO)
- Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)
- Elevorganisationen i Sverige
- Friskolornas Riksförbund
- Lärarförbundet
- Lärarnas Riksförbund
- Skolledarna
- Skolledarföreningen

Katrineholms kommun och Svenska Arbetsgivareföreningen har meddelat att de avstår från att yttra sig. Expeditionschefen i Utbildningsdepartementet har meddelat att Utbildningsdepartementet enbart har granskat rapporten när det gäller sakuppgifter och att det från den synpunkten inte finns anledning att göra några invändningar mot rapporten. I övrigt har svar kommit in från samtliga remissinstanser utom Internationella Handelshögskolan i Jönköping och Sollefteå kommun.

2 Allmänna synpunkter på granskningen

2.1 Övervägande positiva omdömen

Flertalet **remissinstanser** uttalar sig positivt om revisorernas granskning och bekräftar också revisorernas iakttagelser.

Skolverket konstaterar att revisorerna har genomfört en omfattande granskning. Verket framhåller det värdefulla i att få del av breda granskningar av detta slag. De kan ge vidare referensramar vid verkets egna bedöm-

ningar kring vad verket gör och åstadkommer. Verket framhåller också att förändringar mot en mål- och resultatstyrd skola tar tid och att resultat av det nya skolsystemet först nu börjar komma fram. Verket framhåller att revisorernas beskrivning i allt väsentligt är korrekt.

Lärarnas Riksförbund noterar att revisorerna har gjort en hel del iakttagelser. Förbundet konstaterar att den skola som skulle bli bättre med 1990-talets skolreformer i stället har försämrats i flera avseenden, såsom skolresultatet, arbetsmiljön och lärartätheten. *Friskolornas Riksförbund* anser att rapporten är intressant och kan utgöra en bra grund för diskussioner om skolornas organisation. Enligt förbundet hade det varit önskvärt att friskolornas situation hade blivit tydligare belyst. Möjligen kunde revisorerna då ha erhållit ytterligare uppslag till utvecklingsförslag. Förbundet ställer sig emellertid positivt till den inriktning och de förslag som revisorerna redovisar. Även *Elevorganisationen i Sverige* håller i huvudsak med revisorerna i deras analys av dagens skolor och Skolverkets roll.

Kommunförbundets intryck är att revisorerna har gjort en omfattande och seriös granskning av dagsläget i svensk skola. Enligt förbundet ligger flera av revisorernas iakttagelser och slutsatser väl i linje med de insatser som förbundet och kommunerna i dag riktar uppmärksamheten på. *Malmö kommun* och *Hallstahammars kommun* är positiva till revisorernas förslag i dess helhet. Också *Botkyrka kommun*, *Mölnbäck kommun* och *Luleå kommun* ser positivt på revisorernas förslag. Luleå kommun menar samtidigt att även om åtgärderna är angelägna med tanke på den långsamma förändringstakten när det gäller grundskolans utveckling måste vissa åtgärder prioriteras. Viktigast är enligt kommunen de förslag som rör skolornas resursanvändning och omprioritering av resurser samt förslaget om klarare ansvar för olika aktörer.

Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) delar revisorernas grundsyn. Samtidigt framhåller SACO att styrningen av skolväsendet måste bli mer processorienterad. SACO konstaterar att revisorerna tecknar en bild av svagheter i snart sagt i varje länk i styrningskedjan från riksdag och regering till kommuner och skolor. Enligt SACO visar denna bild att det behövs en övergripande systemanalys. *Sveriges psykologförbund* betonar betydelsen av att denna granskning har genomförts, särskilt med hänsyn till de stora förändringar som har ägt rum inom skolvärlden sedan början av 1990-talet. Förbundet instämmer i stora delar i revisorernas förslag. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* välkomnar revisorernas initiativ. LO menar att granskningen är av stort intresse och att den noga bör studeras av regering, riksdag, huvudmän och skolor. LO instämmer i revisorernas rekommendationer.

2.2 Önskemål om en bredare och djupare analys av skolsystemet

Remissinstanserna har inga sakliga invändningar mot revisorernas beskrivning. Ett par remissinstanser menar emellertid att granskningen skulle ha vunnit på ett bredare och djupare perspektiv i ett par avseenden.

SACO-förbundet för dokumentation, information och kultur (DIK-förbundet) framhåller skolbibliotekens betydelse för en mer problemorienterad

undervisning. Enligt förbundet negligeras frågan så gott som alltid och också i revisorerernas granskning.

Pedagogiska institutionen vid Göteborgs universitet konstaterar att revisorererna har tagit till sig en relativt komplex bild av förutsättningarna för att centralt främja skolutveckling eller skolförbättring. Men enligt institutionen skulle en rekommendation om en översyn av skolorganisationen ur styrningssynpunkt ha givit en större tyngd åt revisorerernas granskning. Institutionen framhåller att förutsättningarna för genomförande på lokal nivå samt skolornas beredskap för att arbeta med skolutveckling hade behövt lyftas fram tydligare. Enligt institutionen präglas skolorna som organisationer av s.k. lösa kopplingar. Utmärkande för sådana organisationer är bl.a. en oförmåga att samla sig till gemensamma satsningar så länge dessa går ut över de enskilda medarbetarnas bestämmanderätt. Lärarnas bristande intresse för skolorna som arbetande organisationer – som omnämns i revisorerernas rapport – anges som ett uttryck för dessa fenomen. Institutionen framhåller att det krävs en analys av vilka förutsättningar som behöver utvecklas på regional och lokal nivå för att stärka genomförandet av lokal skolutveckling. Regionala utvecklingscentrum med betydande inslag av forskning, utvecklingsarbete och utbildning anges som en möjlighet att skapa goda miljöer för skolreformer. Institutionen framhåller också att arbetet med att utveckla undervisningen hindras av timplaner och andra organisatoriska s.k. stelbentheter. Särskilt tydligt menar man att detta är på högstadiet.

Också *Lärarygskolan i Stockholm* framhåller regionala utvecklingscentrum som arenor för bl.a. skolornas utvecklingsarbete.

Även *Psykologförbundet* menar att analysen hade behövt kompletteras med ett s.k. nerifrån och upp-perspektiv där man söker förklaringar till att förändringar genomförs i vissa fall, men inte i andra. Enligt förbundet handlar svårigheter med att föra ut och genomföra de nya styrdokument till stor del om processer där psykologisk kunskap om motivation, stöd och information har saknats.

Pedagogiska institutionen vid Umeå universitet menar att revisorerernas rapport är konventionellt upplagd och att flera problem som framförs i rapporten har identifierats i andra studier. I yttrandet redovisas alternativa synsätt på skolornas förändringsarbete. Redovisningen omfattar bl.a. s.k. kunskapsfällor för eleverna, utvärderingar som ritualer snarare än som förändringsinstrument, rektors roll som mentor i en lärande organisation samt betydelsen av olika värderingar och etiska ställningstaganden i skolkulturen. Slutligen kommenteras den bristfälliga kunskapen om den kommunalpolitiska nivåns inverkan på skapandet av en skolkultur som hjälper barn att lära, ett område som institutionen betecknar som viktigt.

3 Nationella krav på utbildningen

I sin rapport konstaterar revisorererna att nationella mål inte har påverkat utbildningen såsom förutsattes vid riksdagens beslut om mål- och resultatstyrda skolor.

3.1 Läroplanens s.k. uppnåendemål behöver klargöras

Revisorerna konstaterar att läroplanens *mål att uppnå* inte är entydigt formulerade i olika styrdokument. Detta medför oklarheter såväl i fråga om skolornas och skolhuvudmännens åtagande som i fråga om elevernas rättssäkerhet. Revisorerna föreslår att regeringen tar initiativ till att läroplanens mål att uppnå formuleras på ett liktydigt sätt i styrdokumentens olika delar.

Flertalet **remissinstanser** kommenterar denna fråga och instämmer också i revisorernas förslag.

Skolverket instämmer i att det förekommer något olika formuleringar av mål att uppnå i de nationella styrdokumenterna samt det önskvärda i att styrdokumenterna överensstämmer i alla delar. Men verket menar att huvudmännen ändå i allmänhet har uppfattat sin skyldighet att göra vad de kan för att alla elever minst når betyget Godkänd i grundskolan. *Lärarförbundet* och *Skolledarföreningen* ser det emellertid som mycket tillfredsställande att revisorerna har lyft fram denna fråga. Förbunden framhåller att denna uppenbara brist givetvis skyndsamt måste rättas till, något som Skolledarföreningen också säger sig ha framfört vid flera tillfällen. Också *Lärarnas Riksförbund*, *Elevorganisationen i Sverige*, *Kommunförbundet*, *Botkyrka kommun*, *Malmö kommun*, *Mölnåls kommun*, *Hallstahammars kommun* och *LO* instämmer i revisorernas uppfattning att läroplanens s.k. uppnåendemål behöver ses över och förtydligas.

1998/99:RR8
Bilaga 2

3.2 Nationella mål och målavvikelser behöver tydliggöras

Revisorerna konstaterar att behovet av bättre skolor var ett viktigt skäl till riksdagens beslut om ändrad ansvarsfördelning för skolväsendet. Men under 1990-talet har elevernas ämneskunskaper i stället försämrats. Skolverket har inte följt upp läroplanens *mål att sträva mot* på ett systematiskt sätt. Det går därför inte att avgöra om detta resultat har förbättrats eller försämrats. Genomförda studier visar emellertid på stora skillnader mellan mål och resultat. Revisorerna föreslår att Skolverket i sin uppföljning och utvärdering prioriterar nationella mål samt tydliggör mål och avvikelser från målen. Verket bör också systematiskt följa upp läroplanens mål att sträva mot och föra ut denna information till skolor och skolhuvudmän. I sin informationsstyrning bör verket inta en mer offensiv hållning gentemot skolor och skolhuvudmän.

Remissinstanserna ställer sig positiva till revisorernas förslag.

Skolverket framhåller emellertid att frågan om huruvida elevernas ämneskunskaper har försämrats under 1990-talet är komplex. Verket menar att resultatet från nationella utvärderingar och verkets betygsstatistik inte ger stöd för ett generellt omdöme om grundskolans utveckling. Verket instämmer i att den grupp elever som har klart svaga resultat har blivit något större. Men verket menar att detta inte kan tolkas så att prestationerna över lag har blivit sämre. Jämförelser över tid blir möjliga först när ytterligare resultat från de nya systemen för kunskapsrelaterade betyg och ämnesprov kan jämföras med resultaten för 1998. Verket framhåller samtidigt skolornas kraftiga fokusering på ämnesmålen som ett problem. Läroplanens mål att sträva mot – som anger den grund som hela undervisningen skall vila på – tenderar att

komma i bakgrunden. Verket påpekar att dessa mål rör mer komplexa kompetenser och inte kan utvärderas isolerat från ämnesmålen. När det gäller dessa mål framhåller verket behovet av lokala utvärderingar. På nationell nivå kan endast mer begränsade utvärderingar göras. Under våren 1999 avslutas ett antal studier inriktade på sådana komplexa kompetenser.

Lärarnas Riksförbund framhåller vikten av att statsmakterna ger tydliga redskap som anger ramar för målstyrningen. Inom dessa ramar kan skolornas professionella grupper forma en verksamhet av hög kvalitet tillsammans med politiker och fackliga organisationer. *Läraryrket*, *Skolledarföreningen* och *Elevorganisationen i Sverige* ser hävdandet av nationella krav på utbildningen som en central uppgift för Skolverket. Elevorganisationen betonar att Skolverket mer bör inrikta sig på det som står i läroplanerna och mindre på lätt mätbara saker som betyg och provresultat. Elevorganisationen är motståndare till nationella prov som man anser styr undervisningen alltför mycket och ofta medför en inriktning på lösryckta faktakunskaper i stället för på kunskapen i dess helhet. Elevorganisationen menar att nationella prov bör vara frivilliga, om de över huvud taget skall finnas. *Psykologförbundet* betonar att Skolverket särskilt bör uppmärksamma skolsituationen för elever i behov av särskilt stöd. Förbundet lyfter också fram den särskilda kompetens som psykologerna har i fråga om bl.a. utvärdering och metodutveckling.

Enligt *Kommunförbundet* behövs en mer systematisk uppföljning och utvärdering så att undervisningens resultat kan följas över tiden. Förbundet framhåller behovet av nationella kriterier som kommuner och skolor kan jämföra sig mot. *Botkyrka kommun* delar revisorernas uppfattning att ämneskunskaperna har försämrats. Framst gäller detta för matematikämnet, där kommunen menar att det behövs en kraftsamling för att komma till rätta med problemet. Kommunen betonar att satsningar på naturvetenskapliga och tekniska utbildningar måste kompletteras med insatser för att förbättra elevernas kunskaper i matematik. Enligt kommunen är inte heller godkändnivån tillräckligt hög i vissa ämnen vilket leder till besvikelse hos gymnasieelever. Kommunen framhåller vikten av fortlöpande måldiskussioner bland skolornas professionella grupper och att det skapas arenor för dessa diskussioner. Skolverkets satsning på det s.k. Bryggan-projektet ses som mönsterbildande i detta sammanhang. *Malmö kommun* framhåller att Skolverket bör inta en mer offensiv hållning gentemot skolhuvudmän och skolor. Verket bör också föra ut resultatet av internationella kunskapsundersökningar och skolornas resursanvändning i ett internationellt perspektiv. Också *Hallstahammars kommun* betonar vikten av att kunna följa elevernas resultat över tiden.

3.3 Utveckla Skolverkets egeninitierade tillsyn

Revisorerna konstaterar att det i Skolverkets samlade kunskap finns flera exempel på att centrala delar i gällande bestämmelser inte efterlevs. Revisorerna föreslår därför att verket fortsätter att utveckla sin egeninitierade tillsyn.

Flertalet **remissinstanser** instämmer i revisorernas förslag.

Lärarnas Riksförbund, Elevorganisationen i Sverige, Hallstahammars kommun och *LO* menar att det är viktigt att Skolverkets tillsynsuppdrag lyfts fram och stärks. Enligt *Kommunförbundet* bör tillsynen handla om resultat och måluppfyllelse för att bli effektiv. Annars är det risk att tillsynen ägnas åt regelefterlevnad. Också *Malmö kommun* betonar att tillsynen bör ha stora inslag av stöd. *SACO* betonar att kontrollen kan fylla en stödjande funktion, men att regelverket i övrigt måste vara sådant att det bidrar till ansvar och engagemang.

1998/99:RR8
Bilaga 2

4 Skolornas resursanvändning

Revisorerna konstaterar i sin rapport att Sverige är det OECD-land som satsar störst andel av sin bruttonationalprodukt på grundskoleutbildning. Men det saknas en analys av hur skolorna använder sina resurser.

4.1 Genomför en oberoende utbildningsekonomisk analys

Revisorerna föreslår att regeringen tar initiativ till en grundlig och oberoende analys av hur grundskolorna prioriterar och använder sina resurser. Regeringen bör också ge riksdagen bättre information om skolornas resurser och resursanvändning.

Remissinstanserna instämmer i revisorernas förslag.

Skolverket delar revisorernas syn på vikten av en analys av skolornas resurshantering. Men verket menar också att beskrivningen av grundskolans resurser i internationell jämförelse behöver nyanseras med hänsyn till bl.a. Sveriges flyktingomhändertagande och den höga ambitionsnivån vad gäller svenska språket. Verket framhåller att det finns många olika modeller för skolornas resursfördelning. I en registerstudie har verket studerat samband mellan resurser, processer och elevresultat. Enligt verket tyder resultatet på att man kan anta att mer lärarresurser medför positiva effekter på medelbetyget för enskilda skolor. En rapport avses bli publicerad under våren 1999.

Lärarnas Riksförbund menar att en oberoende utbildningsekonomisk analys kan ses som detaljstyrning, men att frågan nog bör ses i ett vidare perspektiv. Förbundet hänvisar till att den svenska skolan är en av OECD-områdets dyraste samtidigt som resultatet är sämre än vid tidigare kunskapsmätningar. Förbundet konstaterar att det är ett samhällsekonomiskt intresse att ta reda på vad detta beror på. Förbundet betonar att om en sådan analys genomförs bör sakkunskapen – lärarna – vara representerade för att tillsammans med ekonomer analysera skolornas resursanvändning. *Läraryrket* och *Skolledarföreningen* anser att revisorernas förslag om en utbildningsekonomisk analys är utomordentligt bra. Skolornas resurser och resursanvändning kommer då upp till debatt, vilket välkomnas.

Också *Elevorganisationen i Sverige, Kommunförbundet, Malmö kommun, Mölndals kommun, Hallstahammars kommun, Luleå kommun, LO* och *Pedagogiska institutionen vid Göteborgs universitet* instämmer i behovet av en oberoende utbildningsekonomisk analys. *Kommunförbundet* menar att det finns mycket kunskap om hur grundskolorna använder sina resurser, men det

saknas tillräckliga analyser av hur resursernas tillgång och fördelning varierar med skolornas resultat. Förbundet menar att en utbildningsekonomisk analys inte bör begränsas till grundskolan utan omfatta alla delar av utbildningssystemet. Malmö kommun menar att den föreslagna analysen bör resultera i bättre kunskap om möjligheterna att prioritera elevernas behov. Även *Psykologförbundet* framhåller att en sådan analys måste utgå från elevernas behov och också kompletteras med en kvalitativ analys. Förbundet betonar vikten av att psykologisk kompetens – med kunskap om barns utveckling, inläring och specifika behov – är representerad vid sådana analyser. LO poängterar att vi behöver veta vad vi får ut av insatta resurser i skolan jämfört med annan offentlig verksamhet.

4.2 Motivera skolorna att ompröva sina resurser

Under granskningen har **revisorerna** erfarit att Skolverket i olika rapporter konstaterar att skolornas sätt att prioritera sina resurser och organisera undervisningen i många fall utgår från andra faktorer än elevernas behov. I två aktuella studier lämnar eleverna själva sin uppfattning om arbetet på skolorna. Också enligt resultaten i dessa studier har skolorna svårt att motsvara behov och förutsättningar hos många elever. I arbetet med att utveckla undervisningen behöver skolorna därför ompröva sin resursanvändning. Skolorna behöver motivation för detta arbete. Skolverkets kunskap om bl.a. mål, målavvikelser, undervisningens kostnader samt möjligheter att förbättra undervisningens resultat når samtidigt dåligt ut på skolorna. Tydligast är detta när det gäller lärarna. Revisorerna föreslår att Skolverket får i uppdrag att utarbeta ett program om skolförbättring riktat till lärarna. Skolhuvudmännen bör sedan få i uppdrag att genomföra programmet inom ramen för lärarnas avtalsenliga kompetensutveckling.

Remissinstanserna har olika uppfattningar i denna fråga.

Skolverket betonar att frågan om skolornas styrning är mer komplicerad än vad den teoretiska modellen ger sken av. I den teoretiska modellen är staten ensam aktör. I praktiken bestäms skolornas styrning av lokala förutsättningar. Enligt verket saknas ofta en gemensam syn på ansvarsfördelningen och skolornas uppdrag på lokal nivå. Med denna oklara ansvarsfördelning uppfattas inte information om det egna ansvarsområdet som relevant. Verket menar att det skolförbättringsprogram som revisorerna skisserar inte löser detta problem. Enligt verket kan programmet i stället leda till att det kommunala ansvaret för skolverksamheten fragmentiseras på olika aktörer. Verket menar att ett nationellt program för skolutveckling riskerar att bli föga verksamt om det inte uppfattas som legitimt och nödvändigt i kommuner och skolor. En av verkets huvudstrategier har varit att påverka skolhuvudmännen att ta eget ansvar för uppföljning, utvärdering och tillsyn.

Lärarnas Riksförbund ställer sig positivt till resonemangen om lärarnas skolutveckling. Förbundet instämmer i att lärarna måste bli delaktiga i Skolverkets information och forskning för att den anda som bär upp Avtal 2000 skall kunna genomföras. Enligt förbundet finns nu skolplaner och arbetsplaner i alla kommuner. Men uppföljning och utvärdering av skolornas verk-

samhet fungerar dåligt. Analys av skolornas verksamhet saknas också i alltför stor utsträckning och kopplingen mellan kommunens skolplan och budget är dålig. Men förbundet menar att det program om skolförbättring som revisorerna föreslår innebär en detaljstyrning som inte hör hemma i en målstyrd verksamhet. Förbundet menar att Skolverket kan ge idéer och initiera skolutveckling i exempelvis seminarieverksamhet, men inte styra utvecklingen. *Läraryrket* och *Skolledarföreningen* ser emellertid revisorernas förslag till program som mycket intressant och helt i linje med den kompetensutveckling för lärarna som parterna bedriver inom ramen för Avtal 2000. Alla tre förbunden menar att det behövs ytterligare tid för lärarnas kompetensutveckling utöver de genomsnittliga 104 timmar per år som nu har avsatts.

Kommunförbundet avvisar bestämt det föreslagna programmet för skolförbättring. Förbundet menar att i de skolor där man lyckats åstadkomma utveckling har detta inte skett till följd av statliga initiativ. Utvecklingsarbete som har initierats från central nivå har enligt förbundet snarare stört än främjat utvecklingen. Enligt förbundet kan staten stimulera utvecklingen genom tydliga krav men inte genom s.k. färdigpaketerade menyer. *Malmö kommun*, *Mölnåkers kommun*, *Hallstahammars kommun* och *Luleå kommun* är emellertid positiva till revisorernas förslag om ett program för skolförbättring. *Malmö kommun* menar att det måste vara ett ansvar för den enskilda skolan eller skolhuvudmannen att länka in det föreslagna programmet i pågående program om kompetensutveckling. *Hallstahammars kommun* menar att Skolverket behöver lyfta fram kunskap om elevgrupper och elever i behov av särskilt stöd i programmet. Kommunen menar att detta säkerligen innebär att etablerade förhållningssätt och traditioner i skolorna måste omprövas.

4.3 Uppmärksamma rektors nationella uppdrag

Revisorerna konstaterar i sin rapport att rektorerna vill koncentrera sig på sin nationella uppgift, att utveckla skolorna så att nationella mål nås. Men rektorerna hindras av hög arbetsbelastning med ekonomi och administration. Under 1990-talet har mycket lite hänt med skolornas ledning, trots att verksamheten har vuxit. Rektors arbete försvåras också av att målen i kommunernas skolplaner i många fall är otydliga. Revisorerna föreslår därför att Skolverket i sin egeninitierade tillsyn prioriterar skolhuvudmannens ansvar för att rektor får reella möjligheter att arbeta med sitt nationella uppdrag.

De **remissinstanser** som kommenterar denna fråga delar revisorernas uppfattning.

Skolverket instämmer helt i revisorernas resonemang om intensifierade insatser för att ge rektorerna möjligheter att arbeta med sitt nationella uppdrag. Rektorernas ledningsfunktion kommer att bli ett permanent inslag i verkets kvalitetsgranskningar. *Lärarnas Riksförbund* menar att samarbetet mellan kunniga lärare och kunniga rektorer är avgörande för skolutveckling. Förbundet betonar vikten av att de förändringar som gäller rektorutbildningen genomförs, främst när det gäller det pedagogiska ledarskapet. *Skolledarna* hälsar med tillfredsställelse att revisorerna så tydligt betonar skolledarnas roll. *Friskolornas Riksförbund* framhåller att friskolor många gånger startas

med ambitionen att nå bättre resultat än kommunala skolor genom bl.a. skolledningen och en annorlunda organisation. *Botkyrka kommun* framhåller vikten av att utveckla ett tydligt ledarskap i skolan så att rektors nationella uppdrag blir vad det är avsett att vara. *SACO* betonar att lärare och rektorer måste både få och ta ett större ansvar för att verksamheten utvecklas.

1998/99:RR8
Bilaga 2

4.4 Skolförbättring – en utmaning för skolorna

Revisorerna har erfärit att man enligt forskarna inte omsätter utbildningspolitiska mål genom byråkratiska beslut. Uppgiften är en angelägenhet för skolornas professionella grupper. Forskarna framhåller också vikten av att arbetet med att utveckla skolorna knyts till erfarenheter och resultat av den egna verksamheten. De statliga skolinspektörerna konstaterar emellertid i sin rapport, i januari 1999, att skolornas kunskap om undervisningens resultat i många fall är dålig och få initiativ tas till att ompröva och utveckla verksamheten. Revisorerna föreslår därför att regeringen omformulerar förordningen om kvalitetsredovisning. Av förordningen bör klart framgå att skolornas redovisning av målpuppfyllelse och åtgärder för att nå målen skall grundas på en ingående analys av skolornas resursanvändning och undervisningens resultat.

Bland de **remissinstanser** som yttrar sig i frågan finns olika uppfattningar.

Skolverket delar inte revisorernas uppfattning. Verket menar att förordningen på rätt nivå ställer krav på skolor och skolhuvudmän. Under hänvisning till att förordningen ännu är relativt ny menar verket att det är angeläget att den får verka en tid så att erfarenheter kan dras av tillämpningen. *Läraryrkesförbundet*, *Skolledarföreningen*, *Botkyrka kommun*, *Malmö kommun*, *Hallstahammars kommun* och *Luleå kommun* är emellertid positiva till revisorernas förslag. Kommunerna betonar vikten av att analysera kopplingen mellan insatser och resultat. Hallstahammars kommun ser revisorernas förslag som både logiskt och intressant.

5 Förtydliga Skolverkets roll

Revisorerna konstaterar i rapporten att Skolverkets främjandeuppgift är mångtydig och bidrar till att splittra verkets resurser. Verkets roll gentemot skolhuvudmän och skolor är också oklar. Revisorerna föreslår att regeringen klargör verkets roll och uppgifter. Verkets främjandeuppgifter på nationell nivå bör preciseras. I kontakter med skolhuvudmän och skolor bör verkets centrala uppgift vara att hävda nationella krav på utbildningen. Verket bör däremot inte ha något ansvar för lokalt utvecklingsarbete på enskilda skolor. Verkets mandat måste också vara tydligt. Regeringen bör klargöra behovet av en inspektionsnämnd bredvid verkets utökade tillsyn.

De **remissinstanser** som yttrar sig i denna fråga delar revisorernas uppfattning att verkets främjandeuppdrag behöver klargöras.

Skolverket instämmer i att det kan finnas anledning att se över uppdraget med att främja skolutveckling. Verket framhåller att verkets ansvar självfallet inte rör hur utvecklingen sker vid enskilda skolor. Men verket har ansvar

för att på nationell grund och på olika sätt stödja utvecklingen vid enskilda skolor. Verket konstaterar att gränslinjen mellan dessa ansvarsförhållanden kan vara svår att dra eller uppfatta, vilket också revisorernas rapport tyder på.

Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet, Skolledarföreningen och Elevorganisationen i Sverige instämmer också i att Skolverket behöver få ett tydligare uppdrag. Lärarnas Riksförbund uttrycker samtidigt sitt stöd för en inspektionsnämnd, som på direkt uppdrag av regeringen skall granska att kommuner och skolor håller den kvalitet som är fastlagd i skollag och läroplaner. Utifrån resultatet av denna nämnds granskningar kan sedan sanktioner utgå gentemot de kommuner som inte uppfyller kraven. Förbundet ser också inrättandet av ett kvalitetsinstitut som ett viktigt komplement för att ytterligare garantera skolornas kvalitet. Lärarförbundet, Skolledarföreningen och Elevorganisationen i Sverige förordar också att Skolverket får möjlighet att vidta sanktioner mot kommuner som brister i sitt ansvar för sina skolor.

Kommunförbundet, Malmö kommun, Mölndals kommun, Hallstahammars kommun, Luleå kommun och LO instämmer också i att Skolverkets roll och uppgifter ses över och förtydligas i enlighet med revisorernas förslag. Malmö kommun menar att verkets insatser under senare år i vissa fall har upplevts som osammanhängande och därför har varit svåra att tillgodogöra sig. Också *Lärarhögskolan i Stockholm* delar revisorernas uppfattning att Skolverket har en svår roll och en diffus uppgift gentemot den lokala skolutvecklingen. *Psykologförbundet* framhåller att elever med funktionshinder bör ingå i Skolverkets ansvarsområde.

1998/99:RR8
Bilaga 2

Innehållsförteckning

Riksdagens revisorers förslag angående Skolverket	1
1 Revisorernas granskning	1
1.1 Bakgrund till revisorernas beslut om granskning	1
1.2 Granskningens inriktning och avgränsning	2
1.3 Revisorernas iakttagelser i rapporten	2
1.3.1 Skolornas resurser och resultat	2
1.3.2 Skolorna och skolhuvudmännen	3
1.3.3 Skolverkets utvecklingsuppdrag och regeringens roll	3
1.4 Remissbehandling av revisorernas rapport	4
2 Revisorernas överväganden och slutsatser	5
2.1 Hävda nationella krav på utbildningen tydligt	5
2.1.1 Klargör läroplanens s.k. uppnåendemål	5
2.1.2 Tydliggör målavvikelse och negativa trender	6
2.1.3 Lyft fram läroplanens s.k. strävansmål	6
2.1.4 Utveckla Skolverkets egeninitierade tillsyn	7
2.2 Analysera skolornas resursanvändning	7
2.2.1 Genomför en oberoende utbildningsekonomisk analys	8
2.2.2 Uppmärksamma rektors nationella uppdrag	9
2.2.3 Stöd skolornas arbete med att ompröva sina resurser	9
2.2.4 Knyt skolornas omprövning till egna erfarenheter	10
2.3 Förtydliga Skolverkets roll	10
2.3.1 Klargör Skolverkets kontrollerande uppgift	10
2.3.2 Klargör Skolverkets främjandeuppdrag	11
2.4 Revisorernas samlade bedömning och slutsatser	11
3 Revisorernas förslag	13
<i>Bilaga 1</i>	15
Riksdagens revisorers rapport 1998/99:3 Skolverket och skolans utveckling	15
Förord	16
Sammanfattning	17
Revisorernas iakttagelser	17
Revisorernas slutsatser	19
1 Revisorernas iakttagelser och överväganden	20
1.1 Ett nytt styrsystem och en ny skoladministration	20
1.2 Ingen förbättring i grundskolans resultat	20
1.2.1 Negativa trender när det gäller elevernas ämneskunskaper	20
1.2.2 Stora brister när det gäller elevernas färdigheter	21
1.3 Skolorna och resurserna	22
1.3.1 Mycket resurser internationellt sett	22
1.3.2 Inga generella samband mellan resurser och resultat	22
1.3.3 Forskning om skolförbättring	22
1.3.4 Skolverket har spritt kunskap – men inte till skolorna	23
1.4 Skolorna och skolhuvudmännen	23
1.4.1 Oklara målformuleringar när det gäller <i>mål att uppnå</i>	23
1.4.2 Lärare önskar ändrad undervisning	24

1998/99:RR8

1.4.3	Överbelastade rektorer hinner dåligt med pedagogisk ledning.....	24
1.4.4	Skolhuvudmännen har inte agerat som uppdragsgivare	25
1.4.5	Många problem i det lokala utvecklingsarbetet.....	25
1.4.6	Skolklassen och elever i behov av särskilt stöd.....	25
1.5	Skolverkets utvecklingsuppdrag	26
1.5.1	Skolverket vet mycket och gör mycket	27
1.5.2	När Skolverket ut med sina budskap?	27
1.5.3	Oklar främjandeuppgift splittrar verkets insatser	28
1.6	Regeringens roll och insatser	28
1.6.1	Ökade krav på Skolverket – uppgifterna allt svårare att förena	29
1.6.2	Regeringens egna utvecklingsinsatser	29
1.7	Revisorernas slutsatser.....	30
1.7.1	Nationella krav på utbildningen måste tydligt hävdas.....	30
1.7.2	Skolförbättring – en utmaning för skolorna.....	31
1.7.3	Skolverkets roll behöver förtydligas.....	32
1.7.4	Skolverkets inspektionsnämnd	33
1.7.5	Genomför en utbildningsekonomisk analys	33
1.8	Revisorernas förslag i sammanfattning	34
2	Revisorernas beslut om granskning	35
2.1	Granskningens omfattning och syfte.....	35
2.2	Granskningens avgränsning, inriktning och genomförande samt rapportens uppläggning	35
3	Skolan, reformerna och Skolverket.....	37
3.1	Grundskolan som utvecklingsmiljö.....	37
3.1.1	Livsprojektet	37
3.1.2	Elever som medforskare	38
3.2	Grundskolan som arbetsplats	40
3.2.1	Positiva och negativa sidor.....	40
3.2.2	Förändringar både till det bättre och till det sämre	41
3.3	Grundskolans resultat i internationell belysning	41
3.3.1	IEA:s läskunnighetsundersökning läsåret 1990/91	41
3.3.2	Matematik och naturvetenskapliga ämnen	42
3.3.3	Kunskaper i engelska i tre EU-länder.....	43
3.4	Grundskolans omfattning och resurser.....	44
3.4.1	Elever, lärare och skolledare	44
3.4.2	Kostnader	45
3.4.3	Internationella kostnadsjämförelser.....	47
3.5	Ansvar för grundskolan.....	48
3.5.1	1990-talets skolreformer.....	48
3.5.2	En ny statlig skoladministration	51
3.5.3	Reglering och nationella mål.....	54
3.6	Sammanfattning	55
4	Skolverket och de nationella målen	58
4.1	Revisorernas bedömningsnorm för måluppfyllelse.....	58
4.1.1	Ny läroplan för grundskolan.....	58
4.1.2	Målen preciseras i kursplaner.....	60

4.1.3	Sammanfattning	60
4.2	Måluppfyllelse över tiden	61
4.2.1	Källor för att bedöma måluppfyllelse	61
4.2.2	Hur har elevernas ämneskunskaper utvecklats?	63
4.2.3	Mål att sträva mot	67
4.2.4	Skolornas arbete med de nationella målen	69
4.3	Nya bedömningsinstrument	71
4.3.1	Nytt betygssystem	71
4.3.2	Ämnesprov skolår 9	72
4.4	Sammanfattning	73
5	Skolförbättring	76
5.1	Vilken kunskap finns om skolförbättring?	76
5.1.1	Erfarenheter från flera decennier men effekterna har uteblivit	76
5.1.2	Krav på det fortsatta arbetet med skolförbättring	77
5.2	Skolverkets insatser	77
5.2.1	Eksam – skolekonomiskt samordningsprojekt	78
5.2.2	Skolklassen och dess betydelse för undervisningen	81
5.2.3	Hur gör duktiga lärare?	82
5.2.4	Elever i behov av särskilt stöd	83
5.3	Sammanfattning	85
6	Skolverket och skolhuvudmännen	88
6.1	Skolverkets utvecklingsarbete	88
6.1.1	Vad menas med utvecklingsarbete?	88
6.1.2	Reformperiodens längd	89
6.2	Lokala förutsättningar för måluppfyllelse	89
6.2.1	Skolhuvudmannen och de nationella målen	89
6.2.2	Rektorn och de nationella målen	90
6.3	Större informationsinsatser som berör grundskolan	93
6.3.1	Reform i rörelse – BUS-projektet	94
6.3.2	Det goda samtalet	95
6.3.3	Bryggan	95
6.3.4	Skola i utveckling	96
6.4	Rapporter och andra trycksaker	96
6.5	Nationella kvalitetsgranskningar 1998	97
6.5.1	Rektors uppdrag i en decentraliserad skolorganisation	98
6.5.2	Elever i behov av särskilt stöd	98
6.5.3	Läs- och skrivprocessen i undervisningen	99
6.6	Fältorganisationens arbete med information och kontakter	100
6.6.1	Fältorganisationens uppdrag	100
6.6.2	Revisorenas inventering av fältorganisationens insatser	100
6.7	Skolverkets uppföljning av sina informationsinsatser	104
6.7.1	Varför ringer man till Skolverket?	104
6.7.2	När Skolverkets information sina målgrupper?	105
6.7.3	Seminarier om kommunernas styrning och egenkontroll ...	106
6.7.4	Det goda samtalet	106
6.7.5	Medieinventeringar	107
6.8	Sammanfattning	108

7 Regeringens roll.....	112
7.1 Resultatdialog	112
7.2 Skolverkets uppdrag.....	112
7.3 Regeringens styrning av Skolverkets arbete	113
7.3.1 En avvaktande uppdragsgivare under de första åren	113
7.3.2 Ökande aktivitet från uppdragsgivaren under senare år	114
7.4 Regeringens eget agerande.....	116
7.4.1 Utvecklingsprojekt för lärarna.....	116
7.4.2 Regionala pedagogiska utvecklingscentrum.....	117
7.4.3 Avsiktsförklaring för läraryrkets utveckling och rekrytering.....	117
7.4.4 En statlig skolledarexamen.....	117
7.5 Särskilda medel till skolan, vården och omsorgen	118
7.6 Sammanfattning	118
<i>Underbilaga 1</i>	120
Inventering av utvecklingsarbete i Skolverkets fältorganisation – enkätformulär.....	120
<i>Underbilaga 2</i>	127
Kontakter under granskningsarbetet	127
<i>Bilaga 2</i>	129
Sammanställning av remissinstansernas synpunkter	129
1 Remissinstanser	129
2 Allmänna synpunkter på granskningen.....	129
2.1 Övervägande positiva omdömen.....	129
2.2 Önskemål om en bredare och djupare analys av skolsystemet....	130
3 Nationella krav på utbildningen.....	131
3.1 Läroplanens s.k. uppnåendemål behöver klargöras.....	132
3.2 Nationella mål och målavvikelser behöver tydliggöras	132
3.3 Utveckla Skolverkets egeninitierade tillsyn	133
4 Skolornas resursanvändning	134
4.1 Genomför en oberoende utbildningsekonomisk analys.....	134
4.2 Motivera skolorna att ompröva sina resurser	135
4.3 Uppmärksamma rektors nationella uppdrag.....	136
4.4 Skolförbättring – en utmaning för skolorna	137
5 Förtydliga Skolverkets roll	137