

Byråkratisering på kommunal nivå

Byråkratisk styrning i skolväsendet förstärkt av det systematiska kvalitetsarbetet

Bureaucratization at the municipal level

Bureaucratic governance in the education system reinforced by systematic quality work

Nevin Wisam

Statsvetenskap - Politik, organisation och ledning

Kandidatnivå

15 hp

VT 2024

Handledare: Patrik Hall

Examinator: Peter Hallberg

Förord

Examensarbetet är genomfört på kandidatnivå inom Statsvetenskapsprogrammet: med inriktning mot politik, organisation och ledning vid Malmö universitet. Detta examensarbete som omfattar 15 högskolepoäng har genomförts av Nevin Wisam under vårterminen 2024.

Jag vill tacka min handledare Patrik Hall för att ha erbjudit mig hjälp och stöd för att komma vidare i mitt arbete.

Abstract

The purpose of this study is to examine how the governance and control exercised by the Swedish National Agency for Education (Skolverket) and the Swedish Schools Inspectorate (Skolinspektionen) contribute to bureaucratization within municipal school administration, focusing on the example of systematic quality work. Currently, an increase in administrative tasks among core educational activities can be observed, driven by the requirements imposed by Skolverket and Skolinspektionen that necessitate extensive reporting and monitoring. To address the research question, an investigation will be conducted on how these authorities interpret legislation and shape their specific demands on educational institutions. This involves comparing the actual Education Act with the interpretations and requirements of these agencies, highlighting how bureaucratic practices have intensified within the educational sector. The focus will be on systematic quality work. The study will also include a section on previous research, which will be analyzed alongside theoretical frameworks to address the research question. The empirical material comprises the interpretations of the law by Skolverket and Skolinspektionen and how these interpretations are translated into guidelines, requirements, regulations, and directives for schools, thus reinforcing bureaucratization and contributing to the so-called administrative snowball effect (Administrativa Snöbollseffekten).

Innehållsförteckning

1. Inledning och Bakgrund	5
1.2 Problemformulering	7
1.3 Syfte och motivering till valet	9
1.4 Frågeställning	9
1.5 Motivering till val av studie	9
1.6 Disposition	10
1.7 Avgränsning	11
2. Beskrivning av Skolverket, Skolinspektionen och det systematiska kvalitetsarbetet	11
3. Teori	14
3.1 Teoretisk diskussion	14
3.2 Tidigare forskning och teoretiskt ramverk	15
3.3 Administration	19
3.4 Administrationsmodell	20
3.5 Managementbyråkrati	21
3.6 Den administrativa snöbollseffekten	22
3.7 Styrningsdimensioner	22
4. Metod och material	24
4.1 Val av metod	25
4.2 Tillvägagångssätt	25
4.3 Reliabilitet och validitet	26
5. Resultat och analys	27
5.1 Resultat	27
5.2 Analys	43
6. Diskussion	46
6.1 Vad hade man kunnat göra för att utveckla studien?	47
Källor:	48

1. Inledning och Bakgrund

Under 1980- och 1990-talet skedde en hel del förändringar i det svenska skolväsendet. New Public Management reformerna (NPM) infördes inom skolväsendet vid slutet av 1980-talet och början av 1990-talet (Larsson, Plessner, 2023:34; Magnusson, 2018:59). Lundström beskriver NPM som en förvaltningsfilosofi som haft en central och framstående påverkan på skolans ledning och styrning samt skolväsendet som helhet. Införandet av NPM var också menat att öka marknaden inom skolväsendet. NPM införandet förändrade även hur verksamheter organiserades. (Lundström, 2015:27). En central princip inom NPM var mål- och resultatstyrning, vilket innebär att staten formulerade övergripande mål för skolverksamheten och delegerade genomförandet och ansvaret till kommuner och lokala nivåer (Jarl & Rönnberg, 2015:46–47; Hall, 2023:34, Skolverket, 2013:16–17).

Utbildningsminister Bengt Göransson presenterade en proposition år 1989, ”Om skolans utveckling och styrning” (prop. 1988/89:4) som signalerade att statens roll skulle begränsas i förhållande till skolan. ”Skolan skall vara ett gemensamt ansvar för stat och kommun, för politiker och anställda. Kommunen skall ha ett övergripande ansvar för att de nationella målen för skolverksamheten förverkligas” (prop. 1988/89:4: s.1). Propositionen pekade ut en utveckling från regelstyrning till mål- och resultatstyrning parat med en mer målmedveten utvärdering och en effektivare tillsyn (prop. 1988/89:4). Den syftade på ett gemensamt ansvar mellan stat och kommun för att förverkliga de nationella målen (ibid).

Resultatet av införandet av NPM-reformer och mål- och resultatstyrning inom skolväsendet ledde till det som kallas för decentralisering. Under 1990-talet skedde decentraliseringen, vilket innebar att kommunernas ansvar ökade för skolväsendet och där ansvar och beslutsfattande delegerades till lägre nivåer, såsom kommuner, huvudmän och de professionella nivåerna (Jarl & Rönnberg, 2015:46–47; Hall, 2023:34, Skolverket, 2013:16–17; Westerberg et. al, 2021:49). Decentralisering av skolverksamheten till den kommunala huvudmannen betraktades som en lösning på flera av de upplevda problemen. Det ansågs att decentraliseringen av beslutsfattandet och att flytta beslutsprocesserna närmare kärnverksamheterna, kunde minska resursbehovet samtidigt som den stärker den lokala demokratin då beslutsfattandet flyttar närmare medborgarna. (Jarl & Rönnberg, 2015: 46–47; Skolverket, 2013: 17; Magnusson, 2018:68). Jarl (2015) beskriver att skolväsendets organisation förändrades från att vara centralstyrd till att bli målstyrd, utifrån ett kommunalt huvudmannaskap (ibid, 45). Detta gjorde det möjligt för den kommunala huvudmannen att anpassa skolverksamheten efter lokala behov och göra lite som de själva ville, vilket

resulterade i ökad autonomi för kommuner och skolor, även om staten behöll en viss övergripande kontroll (Jarl & Rönnberg, 2015: 46–47; Lundström, 2015:27). NPM öppnade också möjligheten för aktörer att genom friskolereformen etablera friskolor samt skapade förutsättningar för ökad marknadsiering och företagiering i de offentliga verksamheterna för att göra de effektiva samt för att skapa ett samarbete mellan offentliga organisationer och privata aktörer (Hall, 2011; Magnusson, 2018:59). Även om decentraliseringen gav kommuner, rektorer och skolor mer frihet till att forma och organisera undervisningen samt bestämma för undervisningens upplägg, ledde det samtidigt till andra problem inom skolväsendet. Decentraliseringen orsakade bland annat stora skillnader i kvalitet när det gäller undervisning och utförande av utbildning mellan olika kommuner. Styrningen och politiken i de olika kommunerna skilde sig också åt, vilket i sin tur ledde till stora skillnader i elevers resultat. För att förebygga sådana utmaningar och säkerställa kvalitet och likvärdighet inom svensk skola så skapades kontroll och tillsynsmyndigheterna, som Skolverket och Skolinspektionen (iibid).

Som sagt så ledde mål- och resultatstyrningen att det år 2010 infördes något som kallas för Systematiskt kvalitetsarbete.

I 2–8§§ i kapitel 4 av skollagen (2010:800) finns bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete. 2§ i kapitel 4 av skollagen (2010:800) påminner om att 26:e kapitel av skollagen (2010:800) innehåller bestämmelser om tillsyn, statlig kvalitetsgranskning samt uppföljning av skolväsendet och andra utbildningar (2§ kap 26 (2010:800)). Vidare så beskriver 3§ huvudmannens ansvar som lyder så här:

” Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen. ”. 4§ i kapitel 4 handlar om ansvaret på enhetsnivå och syftar på följande: *“Sådan planering, uppföljning, analys och utveckling av utbildning som anges i 3§ ska genomföras även på förskole- och skolenhetsnivå. Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av lärare, förskollärare, övriga personal och elever. Rektorn ansvarar för att kvalitetsarbete vid enheten genomförs enligt första och andra stycket”* (4 kap. 3–4§ (2010:800)). På så sätt så måste det systematiska kvalitetsarbetet genomföras och dokumenteras enligt 4 kap av Skollagen (ibid)

Det systematiska kvalitetsarbetet genomförs med stöd av Skolverkets råd, mål och krav samt genom Skolinspektionens tillsyn och kontroll. Idag menar många forskare att myndigheternas stora inflytande över skolans kärnverksamhet har förstärkt byråkratin i kommunerna samt ökat den administrativa bördan för kärnverksamheten, eftersom allt som sker i verksamheten måste dokumenteras och redovisas.

1.2 Problemformulering

Under de senaste decennierna har samhällsadministrationen över lag vuxit inom de flesta verksamheter och organisationer, både nationellt och. Inom skolväsendet ser man hur kraven och målen har ökat sen implementeringen av det systematiska kvalitetsarbetet. Samtidigt har tillsynen från Skolinspektionen och Skolverket ökat för att kontrollera och säkerställa att skolor följer de krav som dessa statliga myndigheter ställer enligt lagbestämmelserna. Detta har enligt många forskare lett till en ökad byråkratisering inom både kommunerna och skolverksamheterna. Den administrativa bördan har ökat markant sedan det systematiska kvalitetsarbetet infördes, eftersom allt nu måste dokumenteras kontinuerligt. Kraven och riktlinjerna från Skolverket och Skolinspektionen har lett till en ökning av det administrativa arbetet för både rektorer, lärare och andra som arbetar inom kärnverksamheten samt inom förvaltningarna. Forskarna menar att det administrativa arbetet som utgår på att följa alla krav, riktlinjer, mål och förslag från exempelvis Skolverket kommer med, utifrån lagstiftningen och det systematiska kvalitetsarbetet, har resulterat i att personal i kärnverksamheten tvingas lägga mer tid på administration, för att följa kraven för det systematiska kvalitetsarbetet, än på sina huvudsakliga arbetsuppgifter. Denna ökade kontroll leder till det som kallas för ”*den administrativa snöbollseffekten*”.

Den administrativa *snöbollseffekten* kan beskrivas som att regeringen stiftar en lag om kvalitet och utveckling för skolorna utan att specificera detaljer. Därefter kommer en myndighet som Skolverket eller Skolinspektionen och utvecklar lagen genom att forma regler och krav utifrån den. På så sätt så växer myndighetens byråkrati, deras inflytande ökar, och på så sätt får myndigheten mer makt och beröm. Man kan säga att Skolverket på så sätt utnyttjar lagen för att stärka sin egen roll som myndighet (Hall,2023:36).

Ökad administrativ börda

Många studier har påvisat att det finns färre administratörer men många fler yrkesgrupper som utför administrativa uppgifter. Dessa yrkesgrupper är alltså yrkesgrupper som är direkt

verksamhet inom själva kärnverksamheten, i detta fall rektorer och lärare. Den typ av administrativa arbetet som har visat sig öka omfattar uppföljning, redovisning, analys och ekonomi. Det brukar även talas om ”bra” och ”dålig” administration, eller ”nödvändig” och ”onödig” administration. Onödig administration brukar ofta syfta till att administrativa uppgifter uppfattas som tillkrånglande, överkomplicerade, tidskrävande och byråkratiska i sin bemärkelse.

Undersökningar visar att lärare oftast upplever att de har svårt för att erbjuda en god undervisning på grund av alla krav som ställs, som exempelvis ett visst betygsresultat, budgetdisciplin och föräldrainflytande. (Forssell & Westerberg, 2014; Hall, 2023).

I studier som gjordes av Forsell & Westerberg (2014) för att undersöka lärarnas hinder visade att de ökade arbetsuppgifterna, särskilt de administrativa, upplevs som en börda som tar en stor plats av undervisningstiden. Dessa administrativa uppgifter kan handla om dokumentation, konferenser, möten, fler utvecklingssamtal och generellt sätt ökande pappersmängd. Många lärare menar att denna mängd administrativt arbete inte är kopplat till undervisningen (Forsell & Westerberg, 2014; Hall, 2023). Hofvendahl, som refereras i Forsell & Westerberg (2014), använder begreppet ”förpappring” för att beskriva detta fenomen. Hofvendahl menar att verksamhetens genomförande kräver att man fyller i formulär och dokument i förväg, genomförandet går vidare ut på att jämföra, granska samt gå igenom tidigare dokumentation och jämföra igen. Hofvendahl lyfter fram att utvecklingssamtal är ett tydligt tecken på förpappring, han menar att denna sociala relation som utvecklingssamtal ersätts av pappret då det dokumenteras (Forsell & Westerberg, 2014:156).

1.3 Syfte och motivering till valet

Syftet med studien är att undersöka på vilket sätt Skolverket och Skolinspektionens styrning och kontroll riskerar att förstärka byråkratiseringen i kommunernas skolverksamhet, med särskilt fokus på det systematiska kvalitetsarbetet.

Idag så kan vi se ett ökat administrativt arbete inom kärnverksamheterna i skolväsendet, då mycket måste redovisas och granskas enligt de krav som Skolverket och Skolinspektionen ställer. För att besvara studiens frågeställning kommer jag att undersöka hur dessa myndigheter har tolkat skollagen och utformat egna krav för skolverksamheten. På så sätt sker en jämförelse mellan skollagens innehåll och myndigheternas tolkningar av lagen, för att

utifrån teorierna som kommer användas visa hur administrativa krav har ökat i skolans verksamhet. Fokus kommer att riktas mot det systematiska kvalitetsarbetet. Ett avsnitt om tidigare forskning kommer också att vara med, och i analysen kommer den tidigare forskningen att analyseras tillsammans med teorierna för att nå fram till svar på studiens frågeställning.

Mitt empiriska material kommer att bestå av material om hur lagen tolkas av Skolverket och Skolinspektionen och hur de utifrån tolkningen utformar råd, krav, föreskrifter och riktlinjer för skolverksamheterna och hur detta i sin tur förstärker byråkratin samt leder till det som kallas för den *administrativa snöbollseffekten*.

1.4 Frågeställning

På vilket sätt riskerar Skolverkets och Skolinspektionens styrning och kontroll att förstärka byråkratisering i kommunernas skolverksamhet, utifrån exemplet systematiskt kvalitetsarbete?

1.5 Motivering till val av studie

När det kommer till valet av denna studie väcktes intresset för detta ämne från att jag tidigare under hösten praktiserat i Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen i Malmö. Under tiden jag praktiserade observerade jag hur mycket man använde sig av begreppet systematiskt kvalitetsarbete samt hur starkt både nämnden och förvaltningen fokuserade på att förbättra och utveckla skolverksamheten. I och med att förvaltningen försöker arbeta så nära skolverksamheten som möjligt så uppmärksammade jag hur stor den administrativa bördan är på rektorer och lärare, de måste exempelvis kontinuerligt redovisa hur skolan ligger till, vad som har utvecklats, hur man går tillväga för att lösa vissa problem med mera. Mycket forskning som har gjort kring administration instämmer på detta då det har visat en tydlig ökning på byråkratisering samt ökat administrativt arbete inom Sveriges kommuner och i kärnverksamheter.

Därför är det viktigt att undersöka vad som ligger bakom denna ökade byråkratisering i kommunerna och de kommunala verksamheterna samt hur det systematiska kvalitetsarbetet har påverkat byråkratiseringen och det administrativa arbetet. Denna studie kommer att bidra till en bättre förståelse av de faktorer som har drivit på och förstärkt byråkratin inom

kommunerna utifrån de teorier som kommer att användas för undersökningen, vilket är något som inte har studerats särskilt mycket.

1.6 Disposition

Denna studie består av följande delar: bakgrund, syfte, forskningsproblem, tidigare forskning, teorier, metod och material, resultat och analys, diskussion samt förslag på förbättring.

Första kapitlet som introducerar studien med inledning och bakgrund beskriver hur decentraliseringen gav upphov till det systematiska kvalitetsarbetets framväxt inom skolväsendet. Vidare presenteras syftet och motiveringen till valet av studie. Därefter presenteras problemformuleringen som lyfter fram forskningsproblemet och det som ska undersökas i studien. I teorikapitlet presenteras den tidigare forskningen, som gjorts av olika forskare, om administration, kvalitet och det systematiska kvalitetsarbetet inom skolväsendet. Därefter så förklarar studien olika administrationsteorier, byråkratiska teorier såsom Webers förklaring av byråkrati och Halls koncept av det så kallade "Managementbyråkrati". Kapitlet 4 handlar om vilka material och metoder som använts för att utföra studien men också tillvägagångssättet. Det femte kapitlet som utgör resultat och analysdelen presenterar det empiriska materialet som ska undersökas genom en analys av det som står i skollagen och förordningar, särskilt gällande det systematiska kvalitetsarbetet. Därefter undersöks hur Skolverket samt Skolinspektionen har tolkat lagen utifrån de krav, riktlinjer och allmänna råd som de själva har format och som i sin tur har implementerats inom skolverksamheterna och de som arbetar i verksamheterna såsom huvudmän, rektorer och lärare. Detta kapitel inkluderar också en jämförelse mellan de allmänna råden före 2010 och efter 2010, då lagen om det systematiska kvalitetsarbetet fastställdes. Det empiriska materialet analyseras och kopplas till teorierna för att komma fram till hur lagen har tolkats och vad det är som har lett till ökad byråkratisering samt de potentiella riskerna till fortsatt växande byråkrati. Det sjätte kapitlet innehåller en diskussion som sammanfattar vad analysen har kommit fram till och ger ett konkret svar på frågeställningen. Här ges även ett litet avsnitt på förslag på förbättring.

1.7 Avgränsning

Studien baseras på litteraturundersökning samt datainsamling av lagar, förordningar, krav och allmänna råd, från framför allt statliga hemsidor. Studien grundas också på litteraturundersökning från forskare som forskat sådana områden som bland annat skolverksamheten, administration, administrativ börda och skollag.

Studien avgränsas till att undersöka bland annat skollagen som framför allt tar upp propositioner och förordningar som berör det systematiska kvalitetsarbetet. Studien kommer även undersöka krav som implementeras av Skolinspektionens tillsyn. Uppsatsen avgränsas även i det som undersöks utifrån en tidsbegränsning. Denna tidsbegränsning innefattar att undersöka Skolverkets allmänna råd från 2006 och därefter de allmänna råden som fastställdes 2015, alltså efter att lagen om det systematiska kvalitetsarbetet började gälla 2010. Det är även utifrån denna tidsbegränsning som Skolinspektionens tillsyn, arbete, utvärderingar och rapporter undersöks.

2. Beskrivning av Skolverket, Skolinspektionen och det systematiska kvalitetsarbetet

Skolverket

Till att börja med så är Skolverket en statlig myndighet som är ansvarig för att följa, tolka och tillämpa skollagen samt de krav som har med utbildningen att göra. Skolverkets ansvarar för att stödja och utveckla skolverksamheten. Myndigheten ser till att lagarna följs genom att skapa egna tolkningar, allmänna råd och krav som i sin tur ska följas av kärnverksamheterna, i detta fall skolnämnderna, skolverksamheten, huvudmän, rektorer och lärare. Skolverket skapar även läroplaner, styrdokument och riktlinjer för att säkerställa att skolverksamheten blir likvärdig. Myndigheten har också i uppdrag att skapa läroplaner, utveckla nationella prov, skapa stödmaterial för rektorer och lärare samt ge vägledning och allmänna råd till skolverksamheterna (Skolverket, 2013).

Allmänna råd

“Skolverkets allmänna råd är rekommendationer och stöd för hur författningar, lagar, förordningar och föreskrifter bör tillämpas. Skolverkets allmänna råd utgår från skolförfattningarna och syftar till att förtydliga innebörden av dessa. Råden anger hur man bör handla för att styra utvecklingen i en viss riktning och främja en enhetlig rättstillämpning. Råden bör följas, såvida inte huvudmannen respektive förskolan, fritidshemmet eller skolan kan visa att de följer kraven i författningarna, även om de väljer att agera på ett annat sätt. Dessa allmänna råd, tillsammans med kommentarer och hänvisningar till relevant material

och litteratur inom området, skall fungera som stöd och vägledning för att upprätta en kvalitetsredovisning” (Skolverket, 2006:13)

De allmänna råden och kommentarerna riktar sig till verksamheter inom skolväsendet som enligt förordning (1997:702) har skyldighet att årligen upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning. Råden och kommentarerna innehåller båda gemensamma generella avsnitt och avsnitt som riktar sig till respektive ansvarsnivåer, verksamhetsformer eller skolformer. Därför kan ibland begrepp som vanligen används med avseende enbart på någon av verksamhets- eller skolformerna ges en bredare betydelse. Varje kommun är skyldig att upprätta en kvalitetsredovisning på kommunal nivå för all kommunalt bedriven förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och skolverksamhet. I förskoleverksamhet ingår förskola, familjedaghem och öppen förskola, medan i skolbarnsomsorg ingår fritidshem, familjedaghem och öppen fritidsverksamhet. Skyldigheten gäller, i tillämpliga delar, även andra huvudmän inom det offentliga skolväsendet såsom landsting eller staten. För fristående skolor gäller skyldigheten dock inte huvudmannanivån. Däremot är varje kommunal förskola och varje kommunalt fritidshem skyldiga att upprätta en kvalitetsredovisning på verksamhetsnivå. Däremot finns, enligt förordningen, ingen sådan skyldighet för enskild förskola eller enskilt fritidshem. På verksamhetsnivån gäller skyldigheten att årligen upprätta en kvalitetsredovisning för varje skola som erbjuder utbildning i de olika skolformerna. Detta omfattar nämligen förskoleklassen, grundskolan, särskolan, gymnasieskolan och motsvarande i fristående skolor, specialskolan, sameskolan samt kommunal vuxenutbildning (Komvux), vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särsvux) och svenskundervisning för invandrare (SFI). Skyldigheten gäller i tillämpliga delar också riksinternatskolorna och särskilda resurscenter som anordnar utbildning enligt 10 kap. 3 a § skollagen. Föreliggande allmänna råd kan användas som vägledning för kvalitetsredovisning även i enskild förskola och fritidshem. Motsvarande gäller fristående skolor vid hänvisningar till mål och riktlinjer i läroplaner, skolformsförordningar eller andra författningar för det offentliga skolväsendet (Skolverket, 2006:13)

Systematiskt kvalitetsarbete

Kvalitetsarbete skall bedrivas både på huvudmannanivå och i verksamheterna. Huvudmannen och ledningen för förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och skola, har alla ett ansvar för att se till att det finns ett övergripande fungerande system för att styra mot uppsatta mål. Huvudmannen har det övergripande ansvaret för att enheterna bedriver sin verksamhet och

utbildning i enlighet med författningarna som gäller inom området. I detta ingår att skapa förutsättningar för verksamheterna att kunna nå de nationella målen och avgör vilka resurser som tilldelas dem. Ledningen för förskolan, fritidshemmet eller skolan har, inom enheten, ett motsvarande ansvar. Detta ansvar omfattar att skapa förutsättningar för lärande, resursanvändningen inom enheten, kvaliteten i arbetsprocesserna och att uppnå goda resultat. Personalen har i sin tur ansvar för att, utifrån både nationella mål och riktlinjer samt varje barns eller elevs individuella förutsättningar och behov, stödja deras utveckling och lärande i riktning mot målen. Läroplanernas mål att sträva mot fungerar som vägledning för en önskad kvalitetsutveckling i verksamheten. Kvalitetsarbetet syftar till att kontinuerligt identifiera vilka förutsättningar som är nödvändiga för arbetet mot de nationella målen, att utveckla arbetsprocesser, bedöma resultat och måluppfyllelse samt att vidta lämpliga åtgärder. För att förbättringar ska bestå och för att kvaliteten ska höjas behöver utvecklingen följas över tid. Den skriftliga kvalitetsredovisningen är ett verktyg för att regelbundet stämma av hur långt verksamheten kommit i det löpande förbättringsarbetet. Arbetet med att förbättra kvaliteten och måluppfyllelsen har flera faser som länkar samman och är beroende av varandra. Det är viktigt att se hela kedjan och uppmärksamma att varje del i denna är beroende av den förra och påverkar nästa steg. Över en längre tidsperiod ingår det att kartlägga verksamheten för att identifiera områden som är särskilt angelägna att förbättra. Ett konkret exempel kan vara att personalen i ett fritidshem tillsammans med barnens föräldrar enas om att förbättra barnens vistelse i utemiljön. De beslutar vilka aspekter av utemiljön som ska förbättras och vilka insatser som ska göras. Syftet kan i detta fall vara att öka andelen barn som upplever utemiljön trygg och stimulerande. I detta arbete utgår de både från skollagens mål och från läroplanen för grundskolan, som även är tillämplig på fritidshemmets verksamhet (Skolverket,2024).

Skolinspektionen

Skolinspektionen granskar huvudsakligen den offentligt finansierade skolverksamheten som bygger på nationell reglering. Skolinspektionen är en myndighet som genomför tillsyn och kontroll av skolor och skolhuvudmän enligt skollagen och tillhörande lagstiftning (Statskontoret, 2020). Skolinspektionens tillsyn bidrar syftar till att främja för en likvärdig skola och utbildning samt att säkerställa att skolverksamheten håller en god kvalitet och erbjuder en trygg skolmiljö (ibid; Förordning 2011:556). En av de viktigaste uppgifterna som Skolinspektionen sysslar med är granskning av utbildningens kvalitet.

Skolinspektionsverksamheten delades upp av regeringen i *tillsyn* och *kvalitetsgranskning*.

Tillsynsdelen har som uppgift att kontrollera att skolverksamheterna uppfyller de krav som anges i lagar och andra föreskrifter. Kvalitetsgranskning delen, å andra sidan, kontrollerar och granskar hur verksamheterna förhåller sig till mål och riktlinjer som gäller för utbildningen (2 § 26 kap. skollagen (2010:800)), (19–20 §§ 26 kap. skollagen (2010:800)). En studie från Utbildningsdepartementet (2007) visar att byråkratin inom de kommunala verksamheterna började växa redan i samband med krav på kvalitetsredovisningar. Detta krav reglerades av exempelvis förordningen (SFS 1997:702), som anger följande:

“1 § Varje kommun och skola ska årligen upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar som ett led i den kontinuerliga uppföljningen och utvärderingen av skolplanen respektive arbetsplanen.” Denna remiss var en betänkande utredning som gav förslag till en förstärkt Skolinspektion. Detta resulterade i att många kommuner påbörjade egenkontroll och utvärdering av sin verksamhet. Redan i denna studie framgick det att förslagen skulle innebära en ökad arbetsbörda för huvudmän, rektorer och lärare i takt med att Skolinspektionens kontrollfunktioner förstärktes (Utbildningsdepartementet, 2007:101).

3. Teori

3.1 Teoretisk diskussion

Den tidigare forskningen i denna studie belyser olika teorier och aspekter där byråkrati, ökad administration och det systematiska kvalitetsarbetet diskuteras utifrån olika perspektiv. Northcote Parkinsons lag som finns med i den tidigare forskningen undersöker exempelvis orsakerna till ökad byråkratisering och ökad administration. För att analysera det aktuella forskningsproblemet används teoretiska ramar som inom ämnet byråkrati med särskilt fokus på Webers teori, Halls Managementbyråkratiska teori samt administrationsteorier för att komma fram till hur myndigheter riskerar att förstärka byråkratin, särskilt i samband med det systematiska kvalitetsarbetet. Den tidigare forskningen som gjorts kring administration och byråkrati delas upp utifrån de forskare som ser positivt på byråkratisering och de som menar att ökad byråkratisering kan leda till stor administrativ börda. Dessa teorier kommer att förklaras utförligt för att sedan kopplas till det empiriska materialet. Teoriernas tillämpning bidrar till att dra slutsatser kring frågeställningen och belysa de centrala problemen som identifierats i studien.

3.2 Tidigare forskning och teoretiskt ramverk

Webers Samhällsteori

Styhre (2009) förklarar Webers modell och beskriver Max Weber som ”en av samhällsvetenskapens mest inflytelserika tänkare och teoretiker” (ibid:29). Weber, som var en tysk sociolog, ekonom och historiker, sammankopplade idén om den byråkratiska organisationsformen, som en idealtyp, till sin socioekonomiska teori som går ut på att samhället går i riktning mot att förlita sig på vetenskapliga och rationella principer, i stället för traditionell och grundad kunskap. Weber utgår från ståndpunkten att “det moderna samhället representerar en ny rationalitet som Weber benämner som *målrationalitet* (på tyska *Zweckrationalität*) till skillnad från tidigare samhällen som i högre omfattning baserat sig på *värderationalitet* (*Wertrationalität*) eller traditionellt tänkande” (ibid: 44–45). Weber påvisar att det finns en stark koppling mellan ideologi som exempelvis religiös-, professionell- och politisk ideologi och mellan ekonomisk verksamhet. Styhre påpekar att denna utgångspunkt är en viktig del av Webers samhällsteori. I detta sammanhang utvecklar han också begreppet dominans, som enligt Styhre (2009) i det moderna samhället representerar inflytande och auktoritet. Weber menar att det finns olika typer av legal dominans (Styhre, 2009:46–47). Den första typen är *rationella grunder*, Webers förklaring till detta är "resting on a belief that the legality of enacted orders and the rights of those elevated to authority under such orders to issue commands (legal authority)". Den andra typen är *traditionella grunder* som Weber beskriver genom att påstå följande “resting on established beliefs in the sanctity of imemorial traditions and the legitimacy of those exercising authority under them (traditional authority) (Weber, 2005:192; Styhre, 2009:48).

Webers byråkratimodell förklarar att när byråkratin väl har etablerats i en organisation eller i samhället så blir den omöjlig att avskaffa. Ytterligare påstår Styhre (2009) att den byråkratiska organisationsformen är baserad på en formellt beslutad och legal beslutsordning, eller en så kallad *legal domination*. Med detta menas att i legal mening så är byråkratins handläggare och funktionärer ansvariga för det arbete de utför. Deras position ställer stora krav på utbildning och praktisk erfarenhet (Styhre, 2009:55).

Sammanfattningsvis så är den verksamma handläggaren i en organisatorisk byråkratisk miljö styrd och reglerad av en stor mängd bestämmelser och mekanismer. För att byråkratin ska fungera så är den individuella handläggarens ställning och expertis samt autonomi från externa intressen viktiga grundprinciper. Vidare ska byråkratin ha en stark auktoritet över sitt

ansvarsområde då det är viktigt med expertis och kompetens inom handläggarnas verksamhetsområde. Handläggarna ska både ha kunskap och kvalifikationer för den position de besitter, "samt ha ansvar för sammanställandet av ärenden, bokföring, och diarieföring av ärenden. På så sätt organiseras och struktureras organisationens verksamhet utifrån dessa krav (Styhre, 2009:55).

Utifrån Styhres förklaring av Webers syn på byråkrati så kan man se att Weber ser positivt på byråkratisering. Men det finns en hel del forskare som ser mindre positivt på byråkratisering och menar att ökad byråkratisering leder till en större administrativ börda som påverkar olika verksamheter negativt. En forskare som ser negativt på byråkrati är Northcote Parkinson,

Northcote Parkinsons lag från 1957 är ett välkänt lag som förklarar och beskriver att det inte behöver finnas ett samband mellan det arbete som ska utföras och antalet personer som ska utföra arbetet. Parkinson undersöker olika synvinklar och perspektiv av administration och organisationsbeteende. Parkinsons lag uttrycker att "work expands so as to fill the time available for its completion". Med andra ord menar Parkinson att när man tilldelas en tid att utföra en uppgift så kommer det att ta hela den tiden att utföra uppgiften, även om den inte kräver så lång tid att slutföra. På så sätt används inte tiden på ett effektivt sätt. Parkinson förklarar att detta bland annat kan bero olika orsaker såsom att det inte finns så stor press, ineffektivitet samt önskan att fylla ut tiden för att inte få ytterligare arbetsuppgifter (Polk, 1959; Forssell & Westerberg, 2000:2). Forssell & Westerberg (2000) kallar denna lag för A-lagen och påstår att den kan förklaras på följande sätt: "Alla försök att förändra och reformera organisationer leder till mer administration" (Forssell och Westerberg, 2000:2). Forssell och Westerberg menar att begreppet administration förknippas med ineffektivitet och byråkrati i negativ bemärkelse medan begreppet *management* som under de senaste 2–3 decennierna har vuxit, förknippas med "framgångsrikt företagande och möjlighet att påverka organisationens resultat. Författarna menar att till skillnad från forskning om administration så är managementforskningen mer processinriktad och individorienterad då en manager ska vara synlig och handlingskraftig i en organisation. I jämförelse med en manager så är en administratör menad till att sköta det kontinuerliga rutinerade arbetet och vara osynlig (ibid). Forssell och Westerberg hävdar dock att det är väldigt svårt att skifta från administration till management då administrationen innehåller dagliga rutinmässiga arbeten såsom exempelvis att koordinera, dokumentera, registrera och mycket mer. Forskarna hävdar att det administrativa arbetet resulterar i ett stort antal regelmässigt producerade skriftliga dokument

och därför definierar de begreppet administration som “ett arbete som resulterar i pappersdokument av olika slag som produceras för internt bruk, för huvudmän eller för externa intressenter” (ibid, 2000:3–4).

En forskare som också ser negativt på Byråkrati är Mintzberg (Forssell och Westerberg, 2000:6) som diskuterar hur administration och byråkrati påverkar och förändrar organisationsstrukturen samt påstår forskaren att fokus då blir på förhållandet mellan produktion/kärnverksamhet och administration, då förskjuts fokus från kärnverksamheten till administrativa uppgifter. Parkinson grundade sin lag på studier av personalomsättning inom den engelska marinen och förklarade fenomenet med två huvudsakliga principer: “1) chefer försöker öka antalet underlydande och 2) tjänstemän skapar arbete för varandra (ibid, 6–7). Andra forskare menar att byråkratier växer på grund av *suboptimering* då de anställda handlar i eget intresse och vill maximera sina arbetsuppgifter. Mintzberg framhåller dock att de faktorer som främst bidrar till ökad administration och byråkratisering är organisationens storlek, tidsmässiga aspekter och användning av teknologi (Forssell & Westerberg, 2000:6).

Arnqvist (2019) förklarar genomförandet av det systematiska kvalitetsarbetet genom det så kallade *praktikteorin*. Teorin genomfördes i studien genom en forskningscirkel som behandlas av tre faser, vilka är *Nulägesbeskrivning*, *Ledarskapet* och *Utvecklingsområden*. Dessa tre faser undersöker yttre villkor. Arnqvist menar här att alla praktiker är sociala fenomen som bygger på möten mellan människor. Den sociala praktiken påverkar och påverkas av något som kallas för de yttre villkoren. Dessa yttre villkor definieras som “kulturella-diskursiva, ekonomiska materiella och sociala-politiska arrangemang”. Arnqvist (2019) hävdar att de yttre villkoren för styrning och ledning begränsas av ramarna som sätts av dessa arrangemang. Detta innebär att de yttre ramarna påverkas av den sociala praktiken och möjliggör nya handlingsmönster och vägval för de som ingår i denna praktik (ibid:179). I studien beskriver Arnqvist (2019) förskolans styrning och ledning av det systematiska kvalitetsarbetet och konstaterar att det påverkas av alla följande faktorer: kulturella-diskursiva, ekonomiska materiella och sociala- politiska arrangemang. Arnqvist (2019) kommer fram till att det har skett en förskjutning gällande kvalitetsarbetet, från ett lokalt ansvar till en central kontroll av kvalitet med krav på redovisning av mätbar kvalitet. Utifrån kulturella-diskursiva arrangemang visade undersökningen att samtliga deltagare som var med i undersökningen påverkades mycket av rapporter från Skolverket och Skolinspektionen. Deltagarna hävdade enligt Arnqvist (2019) att Skolinspektionens rapporter som riktat kritik mot deras förskolor

påverkade förskolornas kommuner drastiskt. Deltagarna menar att det ställs många krav på återrapportering där det exempelvis skulle uppvisas hur man i respektive förskolor gav barn möjlighet att lära och utvecklas. Samtidigt så blev förskolorna influerade av Skolverkets satsningar på olika ämnen i förskolan. Detta menar deltagarna ledde till att de fick begränsade möjligheter att utgå från förskolornas behov. Genom undersökningen så kom man även fram till att det tydligt syns hur förskolechefernas ledarskapsarbete formas av normerna som finns i den lokala förskolemiljön (Arnqvist, 2019).

Ett flertal forskare och statliga studier har visat att konsekvenserna implementeringen av NPM reformerna och mål- och resultatstyrning tvingar fram ett stort fokus på resultatrapportering och kontinuerlig dokumentation. Detta leder till att det blir viktigare att presentera resultat på ett specifikt och korrekt sätt än att i stället nå upp till bättre resultat i exempelvis kärnverksamheterna (SOU:2007; Larsson & Plesner, 2023; Arnqvist, 2019:127). Vidare hävdar Hall (2011) att byråkratin på chefsnivåer är inriktad på återrapportering uppemot regeringen och andra tillsynsmyndigheter och visioner för att visa en positiv bild av verksamheten. På grund av att tjänstepersoners fokus riktas åt de administrativa uppgifterna, såsom dokumentation och rapportering, så blir resultatet att de inte hinner med sina vardagliga arbetsuppgifter som deras yrkesposition är menat att göra (ibid, 23).

När det kommer till omgivningens påverkan på organisationer så har forskare kommit fram till, utifrån organisationsteoretiska perspektiv, att organisationer och verksamheter är omringade av olika krav som motstrider varandra. Dessa krav blir särskilt framträdande när organisationernas verksamheter växer. Detta leder till att verksamheterna antingen genomför strukturella Anpassningar eller ägna sig åt att behöva göra olika slags presentationer, redovisningar, och uppdaterad information om verksamheterna. Oftast så brukar kraven komma från externa intressenter som har olika mål såsom lagstiftning, regering och statliga myndigheter. Men de kan även komma från organisationer som fackföreningar, media och andra intresseorganisationer. Ju fler krav som ställs på en organisation, desto mer administration ger den upphov till (Rehman och Stymne, 1973; Forssell & Westerberg, 2014, Castillo & Westerberg, 2019). Med andra ord förklaras detta av Rehman och Stymne (1973) som påpekar att företag har olika antal intressenter som aspirerar till att kunna påverka organisationerna på olika sätt. Detta leder i sin tur till att företagen framställer olika typer av administration för att intressenterna ska tillfredsställas (ibid). Forssell och Westerberg (2014) menar att detta kan vara "byråkratins sätt att visa handling" (ibid:228).

En studie som gjorts av Josef Brude (2009) undersökte rektors ledarskap. Studien visade att rektorn till stor del sysslade med administrativa uppgifter. Författaren menar att rektorn befinner sig i mitten av olika hierarkiska nivåer, relationer samt olika skolkulturer. Rektoreorna ställs inför krav på att stödja, följa upp, utveckla undervisning, korrigera lärarna samt styra och kontrollera att huvudmannens mål efterlevs (ibid). Ytterligare så beskriver Augustinsson och Brynolf (2009) skolan som en komplex organisation. Författarna menar att rektorns roll befinner sig i ett utrymme mellan lärarpersonal, kommunpolitiker och kommunala tjänstepersoner. Detta leder till tolkningar, krav, önskemål och förväntningar och många av dessa nationella uppdrag riktar sig till huvudmannen och rektorn (ibid). Detta gör att rektorns roll hamnar i kläm mellan profession, byråkrati, pedagogik och skolpolitik. Andra forskare har också visat att både rektoreernas och lärarnas handlingsutrymme har minskat samtidigt som “den centrala styrningen och den statliga kontrollregimen har stärkts” (Castillo & Westerberg, 2019:26).

3.3 Administration

Administration innebär all insamling och allt skapande, sammanställning och avrapportering av information till såväl interna som externa aktörer av olika slag, såsom ägare, chefer, ledning, intressegrupper, personal, kunder, myndigheter, media, leverantörer. Detta innefattar även bearbetning av information. Administrationens syfte är att bevara en konstant och samordnad verksamhet samt att motivera, förklara och försvara organisationen och dess verksamhet internt och externt (Westerberg, et al., 2021:34) (Forssell och Westerberg, 2000:5–6). Enligt Westerberget al. har de flesta stora organisationer, offentliga som privata, en storväxt administrativ funktion som är placerad centralt nära ledningen. Författarna menar att det finns enheter som sköter sådana administrativa funktioner i en stor organisation, som exempelvis ekonomi, personalfrågor, HR och juridik. Men ibland kan det vara så att den stora organisationen kan vara för långt ifrån kärnverksamheten. På så vis kan det vara lätt att missa den stora massan av administrativt arbete som sker på andra håll i organisationen som exempelvis inom själva kärnverksamheten. Westerberg et al. betonar att de flesta som arbetar i kärnverksamheten ägnar en stor del av sin tid åt det administrativa arbetet, utöver det arbete som deras yrkesroll är menad till att utföra, som innebär att dokumentera, registrera, rapportera och samordna sin verksamhet (Westerberg, et al., 2021:32; Forssell och Westerberg, 2000:5–6; Hall, 2012:64–65). Forssell och Westerberg (2000) menar att begreppet administration oftast sammankopplas med *ineffektivitet* och *byråkrati* i negativ

betydelse (ibid).

3.4 Administrationsmodell

Prestationsadministration är enligt Ingvarsson. et al. (2021) en form av administration som framkommer som en konsekvens av externa krav som riktas mot organisationen och som syftar till att kontrollera prestation, kvalitet och *systematiskt förbättringsarbete*.

Prestationsadministrationen kan handla om krav på att organisationen ska grunda och åstadkomma olika typer av planer som exempelvis jämställdhet och miljöarbete (Ingvarsson. et al., 2021:36).

Med *intressentadministration* menas att administrativa aktiviteter kommer från intressenters krav på administrationen. Intressenter som existerar i organisationens omgivning har olika mål som organisationen ska nå. Författarna påstår att offentliga organisationer befinner sig i en omgivning där allt fler intressenter ställer krav, detta leder i sin tur till ökad administration. Ingvarsson et al. (2021) menar att detta betraktas som en administrativ förändring och förekommer i bland annat skolväsendet. Ytterligare så menar man att den institutionella förklaringen till administrativ tillväxt är att organisationen reflekterar omvärldens komplexitet. En studie i skolväsendet visade att ju fler krav som ställs från organisationens omgivning, desto mer organisering krävs i form av dokumentation, nya enheter och andra administrativa åtgärder (Ingvarsson. et al., 2021:34).

Informationsadministration är en annan administrationsmodell som enligt Ingvarsson. et al. (2021) riktar sig mot omgivningen och innehåller administrativa aktiviteter samt externa krav som ställs i relation till kärnverksamheten. Författarna menar att utifrån krav som ställs på kärnverksamheterna så genomför kärnverksamheterna administrativa uppgifter som sedan måste komma ut som information för allmänheten och omgivningen.

Informationsadministration kan exempelvis vara information och dokument som framställer och redogör kärnverksamheten för huvudmän. Det kan också innebära sådana administrativa tjänster som förklarar en kärnverksamhet, som exempelvis regler, typ av tjänster som erbjuds eller öppettider och så vidare (ibid, 36).

3.5 Managementbyråkrati

När Hall beskriver begreppet Managementbyråkrati så förklarar forskaren att begreppet tyder på något negativt då själva byråkrati begreppet är negativt värdeladdade nuförtiden. Olika

former av byråkrati har existerat under hela mänskliga civilisationens historia, nämligen såsom att människor arbetar med systematiska planerings-, styrnings- och kontrolluppgifter. Således går den moderna statens byråkratiska utveckling flera hundra år tillbaka i tiden (Hall, 2011:14). Styhre (2009) argumenterar för att den byråkratiska organisationsformen emellanåt har betraktats som statens verktyg för att reglera och kontrollera fria marknaden (ibid:27).

När det kommer till Halls (2011) förklaring av managementbyråkrati så framhåller han att en viktig bakgrund till framväxten som skedde av Managementbyråkratin “är kraven på omvandling av offentlig sektor i Sverige och andra länder”(ibid:14). Hall menar att Managementbyråkratin på så sätt kan idag ses som en reaktion på den starka expansionen av den offentliga sektorn, som i sin tur på grund av expansionen måste kontrolleras och styras på ett nytt sätt. Ökade krav på offentliga tjänster och samtidigt minskad tillit till dessa tjänster är en annan framstående orsak till framväxten av managementbyråkrati. Det har påvisats att utvecklingen av olika Managementsystem, som till exempel total kvalitetsledning, verksamhetsstyrning, IOS-standarder, kvasimarknader, målstyrning och resultatenheter kan leda till minskad tillit och förtroende gentemot experter och professionella inom byråkratiseringen som till exempel lärare och läkare. På så sätt har detta samhälle fått beteckningen “granskningssamhället”, där orsakerna till granskning och kontroll brukar komma till följd av skandaler, i sin tur leder den ökade kontrollen till förlorad tillit för produkter eller tjänster i samhället som exempelvis vård och utbildning (Hall, 2011:14–15).

Inom stora organisationer, såsom myndigheter, större kommuner, statliga organ och stora företag, brukar det uppstå koordinerings-, styrnings- och kontrollproblem. Hall menar att sådana problem kan förväntas leda till ökad byråkrati. Vidare påstår organisationsforskaren Røvik (2000) att stora organisationer har idag ett tryck på sig att kontinuerligt förändra och förnya sig för att organisationen ska anses vara en modern organisation (Røvik, 2000; Hall, 2011: 20). I organisationer där ledningen inte är föremål för samma finansiella kontroll som kärnverksamheten kan resurser användas mer fritt, eftersom delar av resurshanteringen har decentraliserats. Det brukar på så sätt vara möjligt för ledningar att slippa kontrolleras då de inte producerar något, till skillnad från kärnverksamheter. Ifall fler områden inom den offentliga verksamheten ska kontrolleras och granskas så kommer att medföra i byråkratisering genom exempelvis effektivitetsmätningar, kontrollsystem, revisioner samt utvärderingar (Hall, 2011:20). Med detta sagt så innebär det att även om man skulle tro att managementreformer skulle leda till minskning av byråkrati så krävs det en ny byråkrati för

att genomföra dem. Detta innebär att syftet med ett sådant system som mål- och resultatstyrning är att politiker och ledande tjänstepersoner ska delegera utförandet till nivåer som befinner sig längre ner i hierarkin medan de, som en styrande funktion, drar sig tillbaka. Men i och med att detta kan leda till att den styrande beslutsfattaren förlorar kontrollen måste den styrande ledningen ingripa genom att utöva kontroll och höja kraven, exempelvis på skriftlig återrapportering. Ledningen önskar dessutom kontinuerlig information och dokumentation kring hur mål uppfylls och hur resultat erhålls. Detta leder i sin tur till byråkratisering, då byråkratisering ses som en konsekvens av kontroll- och effektiviseringsföretagsträvan, särskilt när det kommer till delegerande system och mål- och resultatstyrda system (ibid).

3.6 Den administrativa snöbollseffekten

Den *administrativa snöbollseffekten* är en process som handlar om att större organisationer som i detta fall Skolverket och Skolinspektionen förstärker sig själva som myndigheter genom att exempelvis förstärka lagen. Detta gör de genom att öka förståelse och tolka olika lagar och krav som inte är särskilt tydliga, i hopp om att underlätta för de som lagarna eller kraven ska följas av. Detta kan göras genom att införa rapporteringskrav, nya regler på dokumentation och uppföljning. Samtidigt så kan ökade krav resultera i ytterligare krav på dokumentation, kontroll och uppföljning. Detta i sin tur leder till växande byråkrati inom verksamheter och organisationer. Effekten blir också att administrationen växer och att den administrativa bördan ökar i både organisationer och verksamheter (Hall, 2023).

3.7 Styrningsdimensioner

För att belysa förhållandet mellan styrningsnivåer och styrmedel så kan man skilja mellan direkt och indirekt, respektive generell och specifik styrning. Detta har Castillo och Westerberg (2019) i Statskontorets rapport gjort. Detta har de gjort genom att ställa upp en matris som påvisar politiska styrmedel som motsvarar de respektive nämnda styrningsnivåer (ibid).

Styrningsdimensioner	Direkt	Indirekt
Generell	Lagar, regler, strategier, nationella handlingsplaner	Omvärldsstyrning: politiska uttalanden, "storytelling", ideologier, media, internationalisering, förvaltningspolitik

Specifik	Myndighetsstyrning: regleringsbrev, uppdrag, mål, tillsyn och kontroll, budget, utnämningar	Organisering, informella kontakter
----------	--	---------------------------------------

Figur 1. Styrningsdimensioner i regeringens styrning av myndigheter.

Denna matris visar hur och på vilket sätt styrningen riktar sig till olika politikområden, sektorer och myndigheter. Rutan längst upp till vänster som representerar den direkta generella styrningen är hierarkisk då den riktar sig från regeringen till sektorer eller politikområden istället för till specifika myndigheter. Däremot så är det den specifika generella styrningen (rutan längst ner till vänster) som riktar sig till enskilda myndigheter och som enligt Castillo och Westerberg (2019) “uttrycker för en traditionell hierarkisk styrning, där departementen formulerar mål eller uppdrag som myndigheterna ska uppfylla” (ibid:13). Enligt Castillo och Westerberg kan detta ses som ett exempel på den traditionella relationen mellan politik och förvaltning, där regeringen eller politiken “beordrar” myndigheter att genomföra de politiska besluten. När det kommer till den indirekta styrningen så menar författarna att det finns en obestämd och otydlig relation mellan intention och resultat och därför kan det vara svårare vid användning och etablering av denna styrning. På så sätt går det inte att räkna med vad resultatet kommer att vara när en ny instans inträffar. I detta fall så kan det kopplas till den översta högra rutan som pekar på indirekta generella styrmedel, där exempelvis allmän opinionsbildning och ideologisk styrning som brukar användas i ett längre perspektiv och med betydande osäkerhet. Här hör även målstyrning, procedurstyrning och processtyrning (Castillo & Westerberg, 2019; Petersson, 2003). På liknande sätt är det med den nedre rutan till höger som representerar indirekta specifika styrmedel, som riktar sig till enskilda myndigheter och syftar på exempelvis utnämningar och organisering av personalpolitik. Alla dessa olika styrformer används i ett samspel och används samtidigt när regeringens styrning av politiken genomförs på ett politiskt område. På så sätt kan den politiska styrningen av myndigheter ses som en kombination av specifika, generella, direkta och indirekta styrmedel (Castillo & Westergren, 2019).

Myndigheter utövar styrning över kommunala verksamheter på olika sätt, antingen genom exempelvis föreskrifter eller genom tillsyn och granskning. Styrningen kan handla om och vara kopplad till nationella riktlinjer och inriktning, såsom exempelvis nationella handlingsprogram, vägledningar, råd, styrdokument och rekommendationer.

Ett annat sätt för myndigheter att styra de kommunala verksamheterna på är genom uppföljning, utvärdering och tillsyn. Detta kan då kopplas till Skolverket och Skolinspektionen. (Castillo & Westerberg, 2019; Westerberg et al., 2021; Hall, 2023).

En matris har också skapats för statens styrning av kommuner.

Styrningsdimensioner	Direkt	Indirekt
Generell	Lagar, strategier, nationella handlingsplaner	Omvärldsstyrning: politiska uttalanden, ideologier, media, internationalisering
Specifik	Specialdestinerade statsbidrag	Råd rekommendationer, riktlinjer, utbildning, tillsyn och kontroll

Figur 2. Styrningsdimensioner i regeringens styrning av kommunal verksamhet.

Det som denna uppsats undersöker är främst den indirekta specifika statliga styrningen av de kommunala verksamheterna (rutan längst ner till höger) och hur den kan kopplas till det som kallas för den administrativa snöbollseffekten, samt hur detta leder till förstärkt byråkratisering.

4. Metod och material

Detta avsnitt kommer att presentera tillvägagångssättet som har valts för att genomföra studien. Detta kapitel presenterar även tillvägagångssättet för att samla in material för att undersöka och analysera det empiriska materialet.

4.1 Val av metod

Mitt arbete kommer att struktureras genom kvalitativ litteraturundersökning, då en kvalitativ studie handlar om att förstå och tolka människors upplevelser, medan kvantitativa studier fokuserar på att mäta och bearbeta insamlade data på ett statistiskt sätt. En kvalitativ studie utgår från mjukdata, såsom tolkande analyser (Patel och Davidson, 2019:51–52). Studien kommer att baseras på dokumentstudier, analys, utvärderande studier samt dokumentanalys av vad lagen säger och hur Skolinspektionen och Skolverket har tolkat den. Det kommer att ske en genomgång av regleringsbrev, rapporter, vetenskapliga artiklar samt

analyser av de krav som ställs från skolmyndigheterna och staten. Studien kommer på så sätt att identifiera, kartlägga och tolka olika delar av det systematiska kvalitetsarbetet för att sedan koppla till de ovanstående teorierna och besvara frågeställningen: På vilket sätt Skolverket och Skolinspektionens styrning och kontroll riskerar att förstärka byråkratisering i kommunernas skolverksamhet, utifrån exemplet systematiskt kvalitetsarbete.

4.2 Tillvägagångssätt

Undersökningen kommer att genomföras på följande sätt: En uppsamling av lagar, förordningar, propositioner och krav från staten kommer att sammanställas för att sedan undersöka hur myndigheter har tolkat alla dessa lagar och i sin tur ställt krav, regler och riktlinjer på skolverksamheterna, huvudmän, rektorer och lärare. Dessa aktörer måste i sin tur måste följa alla dessa regler och krav för att uppnå alla mål. Genom att analysera riktlinjer, allmänna råd, föreskrifter och krav från exempelvis Skolverket, blir det möjligt att se hur myndigheten har tolkat skollagen. Därigenom undersöks hur deras tolkningar av skollagen förstärker lagstiftningen och kraven, som i sin tur leder till ökad byråkrati och möjligtvis till det som kallas för den *administrativa snöbollseffekten*. Olika rapporter från Skolverket visar också resultat från studier och enkäter utförda av Skolinspektionen, dessa resultat används som grund för att forma nya riktlinjer, mål och krav. Genom att analysera forskning, rapporter från Skolinspektionen och Skolverket samt de allmänna råden, skapas bättre förutsättningar för att sammanställa relevanta svar att skapas.

Jag kommer att samla ihop data från Skolverkets styrdokument för systematiskt kvalitetsarbete. Datainsamlingen kommer att bestå av skollagen samt förordningar som Skolverket har utgått från för att beskriva och fastställa riktlinjer och allmänna råd. Därefter kommer en sammanställning att ske av de allmänna råden och sedan kommer en uppsamling att göras av de *Kommentarer* som Skolverket har som förklaring av de allmänna råden. Det är även där, inom kommentarerna, som undersökning av den administrativa snöbollseffekten kommer att ske. De allmänna råden kommer att delas upp som råd riktade till *Huvudman* och råd till enheter, som består av *rektor, förskolechef* och *lärarespersonal*.

Jag kommer att samla ihop data från Skolverkets styrdokument gällande systematiskt kvalitetsredovisning från 2006, före skollagen 2010, samt styrdokument från efter 2010, i detta fall från 2015. På detta sätt blir det möjligt att kunna jämföra förändringar över tid.

Resultatdelen kommer att bestå av det empiriska materialet, det vill säga det material som undersöks i studien, såsom information från Skolverkets och Skolinspektionens styrdokument och rapporter.

Genom att i analysdelen och diskussionsdelen jämföra detta material med tidigare forskning som gjorts om hur systematiskt kvalitetsarbete har bidragit till ökad byråkrati samt koppla detta till teorierna, kan frågeställningen besvaras.

4.3 Reliabilitet och validitet

Reliabilitet beskriver mätinstrumentets tillförlitlighet. Detta innebär att det exempelvis kan finnas en risk till feltolkning av de olika materialen som har använts i studien (Patel och Davidson, 2019:131). När det kommer till denna studie så kan felvärdet vara feltolkning av information, val av dokument och litteratur, frågeställningens komplexitet eller begränsningar samt problem med att sammanställa och kategorisera underlaget. För att säkerställa reliabiliteten har jag försökt hålla mig inom ramarna för mitt forskningsområde samt valt att använda mig av relevanta källor som stärker tillförlitligheten.

Validitet handlar, enligt Patel och Davidson (2019), om att det som avses att mätas faktiskt mäts (ibid:129–130). Validering av denna studie har skett genom att utgå från frågeställningarna och problemområdet. Genom dokumentgranskning och litteraturundersökning har sett till att både det som undersöks i tidigare forskning, teorier och det insamlade empiriska materialet är anpassat för att kunna mäta rätt saker.

För att denna studie ska uppnå hög reliabilitet och god validitet så krävs det att tillförlitligheten är hög. En hög tillförlitlighet för denna studie uppnås genom att det material som används är trovärdig. Detta säkerställs då studien utgår från material som är inhämtad från framför allt statliga myndigheter, regeringen, regleringsbrev, styrdokument och rapporter som hämtas från svenska myndigheter, detta borgar för hög trovärdighet. I studien används även mycket fakta och information från böcker och litteratur som är skrivna och erkända av forskare. Studien utgår även från artiklar som är hämtade från Google Scholar samt plattformen som nås via Malmö Universitetsbibliotek Science citation index expanded.

För att kunna besvara frågeställningen måste det empiriska materialet vara relevant för undersökningen och relevant att kunna analyseras utifrån de valda teorierna. På så sätt granskas en stor mängd data för att sedan uppta den mest passande informationen för studien.

5. Resultat och analys

I detta kapitel kopplas processen för Skolverkets allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete (2015) samt Skolinspektionens granskning och tillsyn till studiens teorier, tidigare forskning och med litteraturforskningen för att besvara frågeställningen om hur Skolinspektionen och Skolverket som myndigheter har genom förstärkning av skollag råkat ut för den administrativa snöbollseffekten och förstärkt byråkratin inom kommunernas skolverksamhet.

5.1 Resultat

Här presenteras en sammanfattning av innehållet i Skolverkets allmänna råd från 2006 och därefter en sammanfattning av vad som finns med i de allmänna råden från 2015. Det görs också en analys av hur råden från 2015 skiljer sig från 2006 års version, med särskild betoning på vad som har utvecklats och tillkommit.

Till att börja med så kan man se att Skolverkets **allmänna råd med kommentarer** från 2006 och från 2015 är på ett ungefärligt sätt strukturerade på liknande sätt. Dock finns det viktiga skillnader mellan dem. Dokumentet från 2015, till skillnad från dokumentet från 2006, kallas för “Skolverkets Allmänna Råd med kommentarer, *Systematiskt kvalitetsarbete* - för skolväsendet” medan dokumentet från 2006 benämns “Allmänna råd och kommentarer, *Kvalitetsredovisning*”. Trots att begreppen *kvalitetsredovisning* och systematiskt *kvalitetsarbete* tyder på liknande syfte, så kan man se att de allmänna råden från 2006 inte direkt utgår från en tydlig *aktuell lagbestämmelse* som nämns i dokumentet till skillnad från de allmänna råden från 2015, där råden tydligt utgår från skollagen och andra bestämmelser. De allmänna råden från 2015 ersatte därmed från 2006.

Följande information är tagen från Skolverkets hemsida “Skolverkets Allmänna Råd 2006, Allmänna råd och kommentarer: Kvalitetsredovisning”

Skolverket hänvisar till de Allmänna råden på följande sätt “Följande allmänna råd och kommentarer för att upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar har utarbetats av Skolverket för att ge sitt stöd vid tillämpningen av förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet med mera” (Skolverket, 2006:5). Förordningen (1997:702) har följande bestämmelser:

1 § Varje kommun, varje skola som ingår i det offentliga skolväsendet, varje kommunalt bedriven förskola och varje kommunalt bedrivet fritidshem skall årligen upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning som ett led i den kontinuerliga uppföljningen och utvärderingen av verksamheten. Kommunens kvalitetsredovisning skall omfatta såväl kommunalt bedriven skolverksamhet som kommunalt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Kommunernas kvalitetsredovisningar för föregående kalenderår skall vara upprättade senast den 1 maj. Förordning (2005:609).

2 § Arbetet med kvalitetsredovisning skall främja kommunernas, skolornas, förskolans och fritidshemmens kvalitetsarbete och därigenom bidra till att förverkliga utbildningarnas nationella mål. Kvalitetsredovisningen syftar även till att ge information om verksamheten och dess måluppfyllelse.

Varje kommun skall sträva efter att göra kvalitetsredovisningar som upprättats för verksamhet i kommunen kända och enkelt åtkomliga för var och en. Förordning (2005:609).

3 § Kvalitetsredovisningarna skall innehålla en bedömning av i vilken utsträckning de nationella målen för utbildningen har förverkligats och en redogörelse för vilka åtgärder kommunen respektive skolan, förskolan eller fritidshemmet avser att vidta för ökad måluppfyllelse.

I kvalitetsredovisningarna skall verksamhetens förutsättningar, arbetet i verksamheten och utbildningens måluppfyllelse redovisas. Förordning (2005:609).

3 a § I kvalitetsredovisningen ska uppföljning och utvärdering av likabehandlingsplaner enligt 3 kap. 16 § diskrimineringslagen (2008:567) och planer mot kränkande behandling enligt 14 a kap. 8 § skollagen (1985:1100) redovisas. Förordning (2008:945).

4 § Skolans, förskolans och fritidshemmets kvalitetsredovisning skall utarbetas under medverkan av lärare, övrig personal och elever. Barn i förskolan, deras

vårdnadshavare och elevernas vårdnadshavare skall ges möjlighet att delta i arbetet med kvalitetsredovisning. Förordning (2005:609).

5 § Det som sägs om skolor i 1–4 §§ gäller även för sådana fristående skolor som avses i 9 kap. 1, 8 och 8 b §§ skollagen (1985:1100) och riksinternatskolorna.

Det som sägs i **1–3 a §§** om skyldighet för en kommun gäller också i tillämpliga delar för andra huvudmän inom det offentliga skolväsendet. Förordning (2008:405).”
(Förordning (1997:702).

Det första avsnittet i de allmänna råden 2006 innehåller:

- **Kvalitetsredovisningens syfte och funktion**

Allmänna råd och kommentarer

- **Kvalitetsredovisningens struktur**

Allmänna råd och kommentarer

- **Kvalitetsredovisningens innehåll**

- Gemensamma områden

Allmänna råd och kommentarer

- Kommunen och annan huvudman

Allmänna råd och kommentarer

- Förskolan och fritidshemmet

Allmänna råd och kommentarer

- Skolor med förskoleklass, grundskola, särskola, gymnasie- eller vuxenutbildning

Allmänna råd och kommentarer

- **Analys och bedömning av måluppfyllelse samt beslut om åtgärder**

Allmänna råd och kommentarer

- **Ansvar och delaktighet**

Allmänna råd och kommentarer

Här sammanfattas vissa av de allmänna råden från 2006, för att senare jämföras med liknande råd från 2015:

De allmänna råden för **Kvalitetsredovisningens syfte och funktion** kan sammanfattas som att skolan, fritidshem, förskola och kommun bör ge en översikt av måluppfyllelsen och kvaliteten baserat på fakta och beskrivningar i sin kvalitetsredovisning. För att främja likvärdighet så bör verksamheterna även lyfta fram skillnader i måluppfyllelse och särskilda förbättringsinsatser. Därefter så kan man se att kommentarerna riktas åt kommun och verksamhetsnivå. Kommentarer till *kommunen* syftar främst till att kommunens kvalitetsredovisning bör omfatta alla verksamheter och skolformer som den ansvarar för, där de ska identifiera skillnader och variationer i måluppfyllelse för att säkerställa en likvärdig verksamhet. Kommunen bör även utvärdera sina egna insatser för att på ett effektivt sätt stödja enheternas förbättringsarbete. De kommentarer som riktas till *verksamhetsnivån* syftar till att kvalitetsredovisning på verksamhetsnivå ger en djupare insikt i hur målen uppfylls i den pedagogiska praktiken och därför behandlar redovisningen frågor om vårdnadshavare, barn och elevers uppfattningar, skillnad i studieresultat och effektiviteten i de arbetssätt som används. Genom analysering av sådana faktorer kan rektorer och förskolechefer se brister, skillnader och eventuella framgångsfaktorer. Skolverket belyser att ett sådant underlag hjälper ledningen att se över förändringar i organisationen samt att övrig personal och lärare får material för reflektion och planering inom undervisningen (Skolverket, 2006:13–15).

När det kommer till **Kvalitetsredovisningens innehåll** så uppger de allmänna råden följande: “Kommunen bör i sin kvalitetsredovisning, för respektive verksamhets- och skolform inom sitt ansvarsområde, redovisa övergripande uppgifter om viktiga förutsättningar för verksamheterna, så långt möjligt med samma nyckeltal och mått över tid, redovisa kommunens arbete för att säkra och förbättra måluppfyllelsen och viktiga tendenser i arbetet i de egna verksamhets- och skolformerna, i sammanfattning redovisa måluppfyllelsen i förhållande till nationella mål.” (Skolverket, 2006:20).

Vidare så uppger Skolverket i delen som handlar om **Analys och bedömning av måluppfyllelse samt beslut om åtgärder** *allmänna råd* som talar om följande: “

- Kommunen, förskolan, fritidshemmet respektive skolan bör i sin kvalitetsredovisning analysera de resultat som kommer fram i olika underlag och bedöma dem i relation till de nationella målen, riktlinjerna och kraven i övrigt för området
- analysera hur faktorer som utgör förutsättningar respektive insatser och arbetsprocesser påverkat måluppfyllelsen,

- basera sina beslut om åtgärder för att öka måluppfyllelsen på såväl avgränsade insatser och delresultat som den sammantagna informationen i kvalitetsredovisningen.

Kommunen bör

- överväga åtgärder som har att göra med den egna styrningen och ledningen, kvalitetsarbetet, resurserna och organisationen av verksamheterna.

Förskolan, fritidshemmet och skolan bör

- överväga åtgärder som i första hand grundas på personalens yrkeskompetens, erfarenheter och kunskaper, bland annat utifrån forskning om pedagogiska processer och lärande, ledning, organisation och resursanvändning.” (Skolverket, 2006:24).

Utifrån följande *allmänna råd* så förklarar *kommentaren* följande:

“De analyser som de ansvariga gör i olika faser av kvalitetsarbetet eller i arbetet med kvalitetsredovisningen kan inte i alla delar redovisas i det skriftliga dokumentet. Det viktiga är att ta upp de analyser och bedömningar som leder fram till slutsatser i form av åtgärder. Förståelsen för varför man beslutar genomföra en viss åtgärd ökar om det finns en ”röd tråd” i redovisningen.

Kommunen

En kommun kan ha flera olika system för sin verksamhetsplanering, budgetarbete och andra inslag i styrningen av sina verksamheter. Alla kommuner och andra huvudmän lämnar också uppgifter till den nationella statistikinsamlingen. För kvalitetsredovisningen är många av dessa uppgifter relevanta som nyckeltal eller indikatorer. Resultat från egna enkätundersökningar, tillsyn eller inspektioner är också vanliga och självklara att använda i kvalitetsredovisningen. Därtill kommer enheternas kvalitetsredovisningar. Detta är sammantaget de underlag som i första hand skall analyseras och bedömas i relation till nationella mål. I analysarbetet kan några ord vara vägledande: skillnader, tendenser, samband och orsaker. Den självvärdering som ingår i analysarbetet gör det naturligt att ställa frågor kring kommunens egna insatser: Har stödet till verksamheterna eller skolorna varit tillräckligt? Är de givna förutsättningarna funktionella? Har planering och ledning av kompetensutvecklingsinsatser fungerat som avsett? (Skolverket, 2006:25).

Verksamhetsnivån

Ett grundläggande synsätt vid bedömningen av måluppfyllelse är att verksamheten i förskolor, fritidshem, förskoleklasser och skolor ska bidra till barnens och elevernas utveckling och lärande, på det sätt och i den riktning som läroplanerna uttrycker. Eleverna i skolan skall

minst uppnå godkända resultat motsvarande målen i läro- och kursplaner. Det pedagogiska arbetet påverkas av de förutsättningar som finns för att bedriva arbetet och verksamheten. Genom att betrakta olika faktorer, som antingen en förutsättning för eller en arbetsprocess för att nå upp till målen, kan ledningen och personalen pröva olika förklaringar till varför måluppfyllelsen är god eller mindre god. Används resurserna rätt? Finns det kompetensbrister? Finns det brister i det pedagogiska arbetet? Eller är det tvärtom den goda pedagogiska verksamheten som kan få stöd av andra processer och spridas? "Eftersom barnens och elevernas bakgrund och individuella förutsättningar har betydelse för hur det pedagogiska arbetet planeras och genomförs är det verksamhetens sätt att fungera som visar hur väl den förverkligar de nationella målen." (Skolverket, 2006:25–26).

Den följande informationen är tagen från Skolverkets hemsida (2015)

Alla olika punkter utgår från denna lag som även nämndes i inledningen angående arbetet med det systematiska kvalitetsarbetet.

Skolverket hävdar att de allmänna råden om uppföljning utgår från följande bestämmelser i skollagen:

4 kap. 3 § Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.

4 kap. 4 § Sådan planering, uppföljning och utveckling av utbildningen som anges i 3 § ska genomföras även på förskole- och skolenhetsnivå.

Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av lärare, förskollärare, övrig personal och elever. Barn i förskolan, deras vårdnadshavare och elevernas vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta i arbetet.

Rektorn och förskolechefen ansvarar för att kvalitetsarbetet vid enheten genomförs enligt första och andra styckena.

4 kap. 5 § Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet enligt 3 och 4 §§ ska vara att de mål som finns för utbildningen i denna lag och i andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls.

4 kap. 7 § Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas (Skolverket, 2015:14).

De allmänna råden som finns med i detta dokument är följande (Skolverket, 2015:8):

1. Att styra och leda kvalitetsarbete
2. Att dokumentera kvalitetsarbetet
3. att följa upp resultat och måluppfyllelse
4. att analysera och bedöma utvecklingsbehoven
5. att planera och genomföra utbildningen
6. Huvudmannens rutiner för klagomål

Under vardera följande råd så benämns den ovanstående lagen tydligt varje gång.

Nedan visas hur de allmänna råden och kommentarerna är utformade utifrån skollagen.

1. Att styra och leda det systematiska kvalitetsarbetet

Skolverkets allmänna råd för den ovannämnda lagen är att huvudmannen bör:

1. Skapa rutiner för hur kvalitetsarbetet ska bedrivas på huvudmannanivå och för hur enheternas kvalitetsarbete ska tas tillvara.
2. Se till att styrning, ledning, organisation och uppföljningssystem stödjer kvalitetsarbetet på såväl huvudmannanivå som enhetsnivå.
3. Se till att förskolechefer, rektorer, och annan berörd personal kan använda ändamålsenliga former för uppföljning och analys av utbildningen (Skolverket, 2015:18).

Förskolechefen respektive rektorn bör

4. Skapa rutiner för hur kvalitetsarbetet ska bedrivas på enhet.
5. Se till att styrning, ledning, organisation, och uppföljningssystem stödjer enhetens kvalitetsarbete.
6. Se till att personalen på enheten kan använda ändamålsenliga former för uppföljning och analys av utbildningen (Skolverket, 2015:15).

Förskolechefen respektive rektorn bör

7. Skapa rutiner som anger hur barn ska ges möjlighet att delta i, respektive hur eleverna ska kunna medverka i kvalitetsarbetet utifrån ålder och mognad
8. Skapa rutiner för hur vårdnadshavarna ska ges möjlighet att delta i kvalitetsarbetet (Skolverket, 2015:15).

Kommentarer:

Detta avsnitt kommer att ta upp och förklara några exemplar på vad skolverket menar och hur de förklarar de allmänna råden samt förklaring för hur de ska följas:

Styrning och ledning av kvalitetsarbetet (punkterna 1, 2, 4, och 5):

Styrningen och ledningen av det systematiska kvalitetsarbetet syftar på att huvudman, rektorn samt förskolechef skapar rutiner och strukturer för hur resultaten av utbildningen ska följas upp, analyseras och bedömas för att de nationella målen ska uppnås. Det måste också ses till att resurser finns för att utveckla och planera verksamheten.

Hur ska styrning och ledning ske på huvudmannanivå utifrån ovan nämnda punkter?

Huvudmannen behöver klargöra hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas, det vill säga vilka krav, mål och riktlinjer som ska utvärderas och följas upp.

Huvudmannen har även som uppgift att klargöra ansvarsfördelningen när det kommer till hur uppföljning och utvärdering ska fördelas mellan huvudmannen och enheterna.

En annan viktig uppgift enligt skollagen är att som huvudmannen ska säkerställa att det egna och enheternas kvalitetsarbete genomförs enligt skollagen, författningar och läroplaner. Enligt Skolverket kan detta utgöra att huvudmannen, genom att se över sitt system, fördelar rutiner och resurser för hur och när elevers resultat följs upp inom alla ämnen (Skolverket, 2015:15–16).

På enhetsnivå

Rektor och förskolechef har som uppgift att redogöra för hur det systematiska kvalitetsarbetet ska genomföras. Rutiner och former för kvalitetsarbetet fastställs tidigt och det är rektor och förskolechef som ansvarar för att de följs upp och analyseras utifrån hur de påverkar enheternas arbete med att förbättra måluppfyllelsen. Exempel på frågor om kvalitetsarbetet som kan följas upp är:

“- Hur ansvarsfördelningen fungerar?

- Om det finns ett fungerande system för uppföljning och utvärdering?

- Är formerna för dokumentation fastställda?

- Finns en dialog med personalen om sambandet mellan förutsättningarna, genomförandet av utbildningen och måluppfyllelsen?

- Har personalen tid för reflektion och analys av måluppfyllelsen?" (Skolverket, 2015: 16–17).

Barn och elever deltar aktivt i kvalitetsarbetet (punkten 7)

Här är några exempel på vad Skolverket menar med punkterna samt hur de kan genomföras:

Skolverket påstår att både skollagen, FN:s konvention om barns rättigheter och olika läroplaner lyfter fram elevers och barns rätt till ansvar och inflytande. Utifrån detta menar Skolverket att barn ska få möjlighet till att delta i kvalitetsarbetet, medan elever ska ha möjlighet till att medverka i arbetet. Därför behöver rektor och förskolechef ta fram rutiner för hur personalen ska ta tillvara på upplevelser och synpunkter som elever och barn uttrycker om utbildningen. Detta kan enligt Skolverket göras genom utvecklingssamtal, eller genom att läraren iakttar elevers delaktighet och intresse, men även genom exempelvis klassråd och elevråd (Skolverket, 2015:18–19).

2. Att följa upp resultat och måluppfyllelse

Skolverkets allmänna råd för den ovannämnda lagen är att huvudmannen bör:

1. samla in och sammanställa resultaten för alla verksamheter tillsammans med underlag som visar hur förutsättningarna för och genomförandet av utbildningen påverkat måluppfyllelsen, samt
2. se till att det utöver den kontinuerliga uppföljningen även genomförs utvärderingar avseende huvudmannens samlade verksamhet inom särskilt identifierade områden (Skolverket, 2015:26).

Förskolechefen respektive rektorn bör

3. sammanställa enhetens resultat och se till att det finns underlag som visar hur förutsättningarna för och genomförandet av utbildningen påverkat måluppfyllelsen, samt
4. se till att det utöver uppföljningen genomförs utvärderingar av särskilt identifierade områden inom enheten (Skolverket, 2015:26–27).

Kommentarer:

Detta avsnitt kommer att ta upp och förklara några exemplar på vad Skolverket menar och hur de förklarar de allmänna råden samt hur de ska följas:

“Kontinuerlig uppföljning innebär att fortlöpande samla in saklig information om verksamhetens förutsättningar, genomförande och resultat. Det kan vara både

kvantitativ och kvalitativ information som ger underlag för analysen och bedömning av måluppfyllelsen.” (Skolverkets hemsida, 2015:27).

Följa upp förutsättningar, genomförande och resultat

(punkterna 1 och 3)

Vad bör följas upp på huvudmannanivå?

En kort förklaring till detta är att det är viktigt att huvudmannen i första hand genomför egna undersökningar och i andra hand samlar in data och underlag från enheterna, för att kunna följa upp hur förutsättningarna för, samt genomförandet av, utbildningen påverkar måluppfyllelsen. Huvudmannen är ytterst ansvarig för genomförandet av dessa punkter samt har som uppgift att följa upp måluppfyllelsen och likvärdigheten inom alla skolformer och skolverksamheter. Huvudmannen har också som ansvar att följa upp elevernas kunskapsresultat, särskilt vid kännetecken på ej likvärdig betygssättning. Andra områden som kräver uppföljning är exempelvis:

- Enheternas arbete att främja likabehandling och förebygga trakasserier och kränkande behandling.
- Vilka effekter resursfördelningen får för utbildningen och hur det påverkar barn och elevers utveckling och lärande.
- Tillgången till förskoleplatser.
- Barn- och elevgruppens storlek.
- Bevakning av skolplikten" (Skolverkets hemsida, 2015:27–28).

Inom uppföljningsområdet så är huvudmannen också ansvarig för att sammanställa de synpunkter som vårdnadshavare, elever och barn har lämnat på utbildningen genom klagomålshantering och genom olika undersökningar som huvudmannen måste organisera (Skolverkets hemsida, 2015:28).

Planera uppföljningen och analysen tillsammans

Uppföljningen förutsätter som sagt att huvudman, förskolechef och rektor är tydliga och överens om vilka underlag som ska samlas in, hur det ska ske, när det ska ske och till vilket syfte. Som huvudman kan man göra sammanställningar som visar resultat och statistik på ett tillgängligt sätt för att förskolechefer och rektorer lättare ska kunna leda uppföljningsarbetet (Skolverkets hemsida, 2015:27–28).

Att följa upp undervisningen på enhetsnivå

Här riktar Skolverket in sig på rektor och förskolechefens ansvar. Det är viktigt att de följer upp hur metoder och arbetssätt påverkar barn och elevers utveckling och lärande i undervisningen. "Tillfälliga och särskilda utvecklingsgrupper måste kontinuerligt följas upp samt utvärderas för att säkerställa att de inte missgynnar barnens och elevernas utveckling" (ibid:28).

3. Att analysera och bedöma utvecklingsbehoven

Skolverkets allmänna råd för den ovannämnda lagen är att huvudmannen bör:

1. Med utgångspunkt i uppföljningen analysera vad som påverkar och orsakar resultaten och måluppfyllelsen för den samlade verksamheten.
2. Analysera om orsakerna framgår tydligt eller om ytterligare uppföljning eller utvärdering behöver genomföras.
3. Använda analysen som underlag för dialoger med enheterna om utvecklingsbehov.
4. Utifrån analysen identifiera utvecklingsområden och därefter besluta vilka insatser som ska prioriteras för att de nationella målen ska uppfyllas (Skolverkets hemsida, 2015:30).

Förskolechefen respektive rektorn bör

5. Tillsammans med personalen och utifrån uppföljningen analyseras vad i enhetens verksamhet som påverkar och orsakar resultaten och måluppfyllelsen.
6. Analysera om orsakerna framgår tydligt eller om ytterligare uppföljning eller utvärdering behöver genomföras.
7. Utifrån analysen identifiera utvecklingsområden tillsammans med personalen och därefter besluta vilka insatser som ska genomföras för att de nationella målen ska uppfyllas." (ibid:31).

Kommentarer

Skolverket påstår att "Att utveckla utbildningen är en ständigt pågående process som tar sin utgångspunkt i en analys och bedömning av måluppfyllelsen och det som framgår av uppföljningen. Analysen görs både kontinuerligt i det dagliga arbetet och inför beslut om utvecklingsinsatser" (ibid:31).

Analysera resultat och måluppfyllelse (punkterna 1 och 5)

Här kommer en kort förklaring av vad som bör göras utifrån punkterna:

“På huvudmannanivå behöver verksamheten analyseras ur ett övergripande perspektiv.

Det kan till exempel innebära att analysera

- variationer mellan enheternas resultat och måluppfyllelse,
- likvärdigheten i skolans bedömning och betygssättning,
- hur organiseringen av förskole- och skolenheter påverkar måluppfyllelsen och
- hur resurs- och ledningssystem påverkar måluppfyllelsen.” (ibid:31).

Hur kan man gå tillväga på enhetsnivå?

Skolverket ger tips, till rektor och förskolechefen, om att genomföra analysen genom att exempelvis: “dela upp den i delar över året, samtidigt som man följer upp olika områden. På så sätt kan man samla ihop delanalyser under ett eller flera år till kvalitetsbedömningar. Exempelvis kan man analysera elevernas kunskapsresultat i skolans ämnen, kurser och program i förhållande till andra områden som normer och värden samt inflytande. En integration av målen omnämns även i förskolans läroplan som en viktig uppgift i det systematiska kvalitetsarbetet.” (Skolverkets hemsida, 2015:32).

Denna bild ger en generell beskrivning av hur det systematiska kvalitetsarbetet ska genomföras:

SYSTEMATISKT OCH KONTINUERLIGT KVALITETSARBETE



Följande bild är också tagen från Skolverkets hemsida för allmänna råd

Hur blev det?

Ni kan själva förlänga/förändra tidsserien

Avsedda förändringar och utfall	Vid start	Efter en halv termin		Efter en termin	
	Vilket var vårt identifierade utvecklingsområde och varför valde vi det?	Vilka förändringar ser vi och vad hade vi förväntat oss?	Vilka förändringar vill vi göra nu och varför?	Vilka förändringar ser vi och vad hade vi förväntat oss?	Vilka förändringar vill vi göra nu och varför?
Barns och elevers lärande och engagemang/motivation					
Undervisningspraktik					
Organisation och rutiner					

Denna tabell är tagen från Skolverkets stödmaterial “Kvalitetsarbete i praktiken” (2015). Tanken med stödmaterialet är att underlätta och stödja personal med att följa upp, dokumentera, planera och analysera verksamheten (ibid).

Även om tanken med denna matris är att forma en mall för skolpersonalen så kräver denna mall mycket tid och energi samt att man konstant måste vara uppmärksam på hur det går med undervisningen och hur eleverna presterar.

Skolinspektionen

Enligt Skolinspektionen ska ett systematiskt arbete bedrivas processinriktat och kontinuerligt samt att den ska inkludera olika nivåer i skolan. Vidare ska det systematiska arbetet bestå av fastställda rutiner med en tydlig planering, dokumentation, tydlig fördelning av ansvar, tidsplaner, verktyg och metoder. Skolinspektionen får årliga rapporter från kärnverksamheterna samt kvalitetsgranskar genom att bland annat ta reda på hur kommuner

och utbildningsanordnare arbetar med uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av utbildningarna. Skolinspektionen medger att utgångspunkterna för granskningen är de krav på kvalitetsarbete och uppföljning som ställs på kommuner och rektorer i skollagen samt läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94). Exempel på frågeställningar som brukar belysas är hur utbildningssamordnare och kommuner följer upp att: “

- Utbildningen leder till att de studerande fullföljer sina planer på fortsatt utbildningen eller arbete
- följer upp de studerandes betygsresultat
- följer upp och säkerhetsställer att bedömning och betygssättning sker på ett likvärdigt sätt” (ibid).

Områden som granskas vid planerad kvalitetsgranskning, som tidigare kallats för regelbunden kvalitetsgranskning, är 4 olika områden: rektors ledarskap, undervisning, trygghet och studiero samt bedömning och betygssättning. Inom anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola granskas följande områden: Rektorers ledarskap, undervisning, social gemenskap, aktivt deltagande och trygghet samt bedömning och betyg (Skolinspektionen, 2020).

Utifrån en årsrapport som Skolinspektionen publicerade år 2022 uppges resultatet av deras granskning av huvudmän. Skolinspektionen noterade att många huvudmän delegerar snabba frågor till rektorer för åtgärder istället för att själva skaffa sig egen kunskap om skolan, vad som orsakar utvecklingsbehov och aktuella problem, för att i sin tur möjliggöra bättre stöd för skolorna. När Skolinspektionen gör en granskning av huvudmännens arbete fokuserar de på huvudmännens analysarbete av skolorna. På så sätt har myndigheten fokuserat på två områden att granska inom huvudmannens kvalitetsarbete och de är: elevernas kunskapsresultat och arbetet med att skapa en trygg miljö, vilket enligt Skolinspektionen utgör en grundläggande förutsättning för lärande. För att undersöka detta använder Skolinspektionen sig av följande frågeställning: *“I vilken utsträckning gör huvudmannen relevanta analyser gällande studieresultat och resultat avseende trygghet som kan utgöra underlag för förbättringsåtgärder inom dessa områden, i förhållande till Skolinspektionens kvalitetskriterier?”* (Skolinspektionen, u.å:2)

Tillsyn

På regeringens webbplats så finns det ett kommittédirektiv (2000:62) som förklarar begreppet statlig tillsyn, där den behandlar olika perspektiv av tillsyn, syftet med begreppet samt

behovet av att effektivisera den statliga tillsynen. Tillsynsbegreppet förklaras som ett svårtolkat begrepp vars innebörd är många gånger i det enskilda fallet otydlig. Det har konstaterats att tillsyn endast bör inrikta sig på kontrollåtgärder genomförda med stöd av lag som medger sanktioner. Enligt direktivet påstår andra att den statliga tillsynen måste innebära att, förutom kontroll, förbereda åtgärder på de verksamheter när tillsynen genomförs för att uppnå målen. Tillsyn är viktigt för att övervaka och kontrollera samt stärka efterlevnaden av riksdagens och regeringens föreskrifter. Den bidrar även till upprätthållandet av effektivitet, rättssäkerhet och demokrati. Kommittédirektivet påpekar att tillsynen utövas genom statliga myndigheter. Detta innebär att delegering av offentliga och statliga skyldigheter hamnar på lokal nivå. Som sagt så bidrar den statliga tillsynen till styrning och kontroll genom att inhämta information och resultat från olika områden samt påverka utvecklingen där tillsynen genomförs för att på så sätt kunna stärka att lagar, regler och mål, som regeringen och riksdagen har beslutat om, efterföljs (ibid)

Genom den förändrade skollagen som tillkom 2010 så påstår Statskontoret, i en studie som utfärdades 2020, att den statliga styrningen av kommuner och landsting genererar ett omfattande administrativt arbete som kommuner uppfattar som betungande samt att det administrativa arbetet ökar som en konsekvens av tillsynen. Statskontoret menar att detta leder till att enormt mycket tid och resurser går åt att göra dessa administrativa uppgifter istället för att fokus ska ligga på det som är menat att göras i kärnverksamheten, då tillsynen kräver tillgång på information om verksamheten (Statskontoret, 2020:29–30). Företrädare för kommuner och regioner menar att tillsynsmyndigheter den senaste tiden är mer intresserade av att kommuner och regioner har de rätta rutinerna och mindre intresserade av att bidra till att utveckla innehållet i verksamheterna (ibid:31–32). I exempelvis Skolinspektionens rapport (2018), där det har genomförts en treårig granskning av kvalitet och måluppfyllelse i skolan, så beskrivs det i rapporten om ledarskapets betydelse för att utveckla förskolan för att den ska framstå som en lärande organisation. Slutrapporten tar även upp brister på kvaliteten som Skolverket hittat vid sin granskning (Skolinspektionen, 2018). Malmberg och Arnqvist (2019) menar att begreppet ledarskap kan komma att användas regelbundet i förskole sammanhang framöver (ibid). Vidare yttrar Forsell och Westerberg (2014) att det finns skillnad på dokumentation som är nödvändig, för att framför allt samordna, upprätthålla och styra ett organiserat system, och på dokumentation som inte är nödvändig. Forskarna hävdar att i och med att antalet intressenter är stort så hade det teoretiskt sett fungerat att ägna alla tillgängliga resurser åt administrationen, men om alla krav ska uppfyllas så kommer det inte att bli över

mycket tid till annat. I och med att intressenterna kan kräva hur mycket information som helst så blir det svårt att uppfylla deras krav med tanke på de tillgängliga resurserna (ibid, 2014).

Forskare talar ofta om *överdokumentation*, vilket innebär att ett överflöd av dokumentation genomförs kräver mycket tid och arbete, som inte är nödvändigt. Denna typ av arbete brukar kopplas till det systematiska kvalitetsarbetet då det förekommer att exempelvis rektorer, förskolechefer och lärarpersonal är tvungna att tillbringa en stor del av tiden åt att dokumentera och administrera (Malmberg & Arnqvist, 2019; Forssell & Westerberg, 2014). Vidare hävdar Forssell och Westerberg (2014) att överdokumentationen görs på grund av legitima skäl. Författarna menar att en hel del av dokumentationsarbetet är utåtriktat, såsom lärarnas arbete med kontinuerlig elevdokumentation som efterfrågas av politiker och tjänstemän på kommunal och statlig nivå, snarare än av föräldrarna. Flera studier visar att överrapporteringen beror på att det sker ”för säkerhets skull”, för att framför allt slippa utsättas för kritik från olika intressenter och i det fallet från exempelvis Skolinspektionen, Skolverket eller från politiker. Detta har resulterat i att mycket av administrationen som är riktad utåt till intressenterna har väldigt lite med verksamhetens eller organisationens effektivitet att göra, istället syftar denna administration och dokumentation på att framställa en bra bild och positiv uppfattning av organisationen i dess omgivning (Forssell & Westerberg, 2014). Med andra ord så dokumenteras det mycket inom skolverksamheten bara för att uppnå legitimitet, även om det inte gör någon nytta för kvaliteten.

Flera av de kommentarer som Skolverket har utvecklat för att förklara hur de olika punkterna ska utföras är taget från bland annat Skolinspektionens kvalitetsgranskningar, av framför allt huvudmän och rektorer (Skolinspektionens kvalitetsgranskning. Rapport 2012:1), men även från de olika förordningar och propositioner (ibid). På så sätt så kan det konstateras att Skolverket och Skolinspektionen är två myndigheter som samarbetar för att säkerställa att skollagen och de allmänna råden efterlevs, samt att målen och det systematiska kvalitetsarbetet uppfylls inom samtliga skolverksamheter.

5.2 Analys

I följande avsnitt analyseras det empiriska materialet i resultatdelen utifrån teorierna som etableras i denna studie.

När det kommer till Skolverkets allmänna råd om kvalitetsredovisning och det systematiska kvalitetsarbetet så kan man se många avgörande skillnader träda fram i de två olika styrdokumenterna som finns med i resultatdelen ovan, främst för att anpassa till förändringarna i den nya skollagen som trädde fram 2010. Till skillnad från styrdokumentet (2006) så kan man se hur de allmänna råden och kommentarerna på ett strukturerat och detaljerat sätt följer lagen. Detta innebär att råden från 2015 är mer anpassade till det nya juridiska och pedagogiska innehållet. En annan större skillnad är framför allt råden från 2015, som innehåller en mycket mer strukturerad och tydlig vägledning för hur kommuner, huvudmän och skolor ska bedriva det systematiska kvalitetsarbetet. Detta arbete fokuserar även på att bygga upp ett system som kontinuerligt följer upp, utvecklar och utvärderar verksamheten. Till skillnad från de allmänna råden från 2006 så kan man se hur elevers delaktighet i undervisningen betonas i 2015 styrdokument, vilket reflekterar eleven som en aktiv medverkare i sin egen utbildning. Något annat som betonas mer i råden 2015 är skolans utveckling i större utsträckning (Skolverket, 2006; Skolverket 2015). Här kan man tydligt se hur stor press Skolverket sätter, utifrån den nyare versionen av de allmänna råden, på både huvudmän, rektorer och lärare, för att det systematiska kvalitetsarbetet ska ledas och styras på ett korrekt sätt, vilket i sin tur leder till en ökad administrativ börda. I resultatdelen benämns det i utifrån Skolverkets råd från 2015 elevernas aktiva deltagande i kvalitetsarbetet, vilket tyder på en ökad administrativ börda. Detta eftersom rektorer och förskolechefer ständigt behöver ta fram rutiner för att lärare och personal ska kunna ta vara på elevernas upplevelser och åsikter om utbildningen samt dokumentera allt detta. Som sagt så görs detta genom bland annat iakttagelse av elevers delaktighet och intresse, klassråd samt utvecklingssamtal. För att analysera hur förändring i skollagen och Skolverkets revidering av de allmänna råden har lett till ett ökat fokus på att det systematiska kvalitetsarbetet ska följas, så kan man utgå från teorin om *Managementbyråkrati*. Man kan se hur Skolverkets råd från 2015 medför en mer strukturerad och detaljerad vägledning och tillvägagångssätt för hur allt ska gå till och genomföras, jämfört med tidigare. Detta kan kopplas till Halls beskrivning av managementbyråkrati, då ökade krav på styrning och kontroll av offentlig sektor leder till en ökning av den byråkratiska processen på grund av att de nya råden kräver mer dokumentation och administrativt arbete.

När det kommer till den ökade tillsynen av Skolinspektionen kan detta kopplas till Halls *Managementbyråkrati*. Hall menar att decentraliseringen som skedde som syftade till att minska byråkratin, har lett till ökad byråkratisering där kontroll och effektivitetskrav skärps.

Detta kan man se då de nyare allmänna råden från 2015 har lett till att rektorer och lärare belastats med de administrativa uppgifterna för att nå upp till kraven på kvalitetsarbetet. Skolinspektionens ökade tillsyn innebär att skolor måste uppfylla fler krav och standarder, vilket i sin tur leder till ytterligare administrativa uppgifter. Detta är ett tydligt exempel på den *administrativa snöbollseffekten*, där ökade kontrollåtgärder leder till att skolverksamheterna måste öka sin dokumentation och visa bevis på sin uppföljning. När Skolinspektionen förstärker sin tillsyn så förstärks byråkratin inom skolväsendet, vilket i sin tur ökar den administrativa bördan på personalen.

Skolinspektionens ökade kontroll och tillsyn på skolorna kan komma att kopplas till det som nämnt i den tidigare forskningen om Parkinsons lag och A-lagen. Då Skolinspektionen ställer många krav och har en mer detaljerad kontroll, som regelbunden kvalitetsgranskning och rapportering, så leder det till att skolorna måste tillbringa en massa tid och resurser för att möta dessa krav samt dokumentera och rapportera in allting till den högre myndigheten. A-lagen talar om hur tid och resurser spenderas på att utföra administrativa arbetsuppgifter, på grund av tillsyn och kontroll.

Skolinspektionens ökade tillsyn kan förstås genom Castillo och Westerbergs matris om *Styrningsdimensioner*, där direkt styrning (genom regleringsbrev, uppdrag och tillsyn) och indirekt styrning (genom rapporter och granskningar), båda bidrar till en ökad administrativ börda. Den direkta styrningen kräver att skolorna följer specifika regler och riktlinjer, vilket innebär att de måste skapa omfattande dokumentation och rutiner för att visa att de uppfyller dessa krav. Den indirekta styrningen, genom rapporter och externa påtryckningar, påverkar skolornas interna processer och leder till ytterligare administrativa åtgärder för att justera och förbättra verksamheten.

Skolinspektionens och Skolverkets krav och allmänna råd kan också kopplas till de tre administrationsmodellerna (*prestations-, intressent-, och informationsadministration*), där varje modell beskriver hur olika typer av administration ökar som ett resultat av ökad tillsyn. *Prestationsadministration* innebär att skolor måste visa uppfyllelse av krav genom ökad dokumentation, *intressentadministration* innebär rapportering för att möta externa förväntningar, och *informationsadministration* handlar om att tillhandahålla relevant information till omvärlden. Man kan se att ovanstående krav leder till den administrativa

snöbollseffekten där ökade krav på dokumentation och rapportering leder till en växande byråkrati, vilket i sin tur kräver ännu mer administration för att hantera den ökade tillsynen.

Förändringar i styrningen av skolan, som upprättades i skollagen från 2010, har lett till en mer centraliserad och statlig styrning, då den ökade statliga kontrollen och kraven på uppföljning och dokumentation har skapat en omgivning där kärnverksamheten ständigt måste anpassa sig till nya administrativa krav. Detta är ett tydligt exempel som resulterar i en växande byråkrati.

6. Diskussion

Följande diskussion diskuterar frågeställningen:

På vilket sätt riskerar Skolverkets och Skolinspektionens styrning och kontroll förstärka byråkratisering i kommunernas skolverksamhet, utifrån exemplet systematiskt kvalitetsarbete?

Analysen och studien svarar på frågan genom att visa hur Skolverkets och Skolinspektionens styrning och kontroll förstärker byråkratiseringen i kommunernas skolverksamhet genom att lägga till fler administrativa uppgifter och krav, särskilt inom det systematiska kvalitetsarbetet. De nya styrdokumenterna från 2015, som är mer detaljerade och strukturerade än tidigare, innebär att skolorna måste följa strikta riktlinjer och skapa omfattande dokumentation för att visa att de uppfyller kraven. Denna ökade kontroll från Skolverket och Skolinspektionen kräver att skolorna anpassar sig till nya administrativa rutiner och rapporteringskrav, vilket leder till en växande byråkrati.

Analysen kopplar detta till teorier som Managementbyråkrati och den administrativa snöbollseffekten, där ökade krav på kontroll och tillsyn resulterar i mer administration och byråkrati. Detta innebär att kommunernas skolverksamhet blir alltmer byråkratisk eftersom skolorna måste ägna mer tid och resurser åt att möta kraven från överordnade myndigheter, vilket i sin tur minskar tiden och energin som kan ägnas åt den pedagogiska kärnverksamheten.

Skolverkets detaljerade råd och kommentarer som de ställt utifrån den reviderade skollagen visar en tydlighet på att det finns en stark koppling till den administrativa snöbollseffekten och i sin tur till en förstärkt byråkrati. Den starka tillsynen och granskningen som förekommer

från Skolinspektionen gör att huvudmän, rektorer och lärare känner sig tvungna att genomföra de krav som ställs för att inte hamna efter och för att framför allt visa en stark legitimitet.

Sammanfattningsvis så kan man se att även om decentraliseringen och målstyrningen, som är ett resultat från NPM, till en början var menat för att öka friheten inom skolreformerna och skolverksamheterna och minska den centrala styrningen, så ledde detta till att byråkratin förstärktes då staten ansåg att de hade för lite koll på vad som skedde inom de olika skolverksamheterna runt om i landets kommuner. Byråkratin ökade på så sätt genom statens förstärkning av myndigheter som Skolverket och Skolinspektionen som skulle se till att, genom granskning och tillsyn, tillfredsställa en mer likvärdig skola för alla i det svenska samhället.

6.1 Vad hade man kunnat göra för att utveckla studien?

Något som hade kunna utveckla detta arbete är att genomföra intervjuer och intervjua lärare eller tjänstepersoner som arbetar på myndigheter. Göra en djupare undersökning av Skolverkets och Skolinspektionens tolkningar av lagen, deras egna initiativ, råd och riktlinjer till skolverksamheten. Man kan även ha med den ekonomiska aspekten om resursfördelning och hur det påverkar administrationen. Ett annat sätt att studera det ämne som jag skrev om kan även vara genom att ta upp olika statistik på exempelvis hur Skolinspektionen har granskat och vad det är som granskats och därefter koppla det till teorier och tidigare forskning.

Källor:

Arnqvist, A. (2019). *Ledning i förskola*. Gleerups Utbildning AB

Hämtad: 2024-05-28

Augustinusson, S och Brynolf, M (2009): *Rektors ledarskap. Komplexitet och förändring*. Lund: Studentlitteratur. Hämtad: 2024-05-18

Berg, G et al. (2015). *Skolans kommunalisering och dess professionella frirum*. Härnösand: Mittuniversitet, Avdelningen för utbildningsvetenskap.

<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:886016/fulltext01.pdf> (Hämtad 2024-04-15).

Brunde Sundin, J. (2009). *Vad gör rektorer hela dagarna?* Lund: studentlitteratur.

Hämtad: 2024-05-15

Castillo, D, Westerberg, A (2019). *Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*. Bilaga 2 till Statskontorets rapport Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting - en analys (2019:2). Hämtad: 2024-05-12

Fredriksson, A. (2010). *Marknaden och lärarna - Hur organiseringen av skolan påverkar lärares offentliga tjänstemannaskap*.

https://gupea.ub.gu.se/bitstream/handle/2077/23913/gupea_2077_23913_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Hämtad 2024-04-15).

Forssell, A. & Westerberg, A. (2014). *Administrationssamhället*. Studentlitteratur AB: Lund

Garbutt, S. (1996). *The transfer of TQM from industry to education*. *Education + Training*. Vol. 38 No. 7, pp. 16-22.

Doi: [10.1108/00400919610130736](https://doi.org/10.1108/00400919610130736)

Hansson, J., & Klefsjö, B. (2003). *A core value model for implementing total quality management in small organisations*. *The TQM Magazine*, 15(2)

Doi: doi.org/10.1108/09544780310461071

Hämtad: 2024-04-11

Hall, P. (2023). Byråkratisering inom skolans styrning. Larsson, M. & Plesner, Å. (red). *Skolan efter marknaden- Om skolans och lärarrollens framtid*. Liber AB: Stockholm, s. 30-44. Hämtad: 2024-04-12

Hall, P. (2011). *MANAGEMENTBYRÅKRATI - organisatorisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber 2012. Hämtad: 2024-03-11)

Håkansson, J. (2017). Systematiskt kvalitetsarbete i förskola, skola och fritidshem. Strategier och metoder. Studentlitteratur AB: Lund. Hämtad: 2024-04-15

Håkansson, J. (2006). *Lärande mellan policy och praktik: kontextuella villkor för skolans reformarbete*. Växjö: Växjö universitet 2006.

<https://lnu.diva-portal.org/smash/get/diva2:207117/FULLTEXT01.pdf>

Westerberg, A. et al. (2021). Papper, pengar & patienter. Författarna och studentlitteratur: Studentlitteratur AB, Lund. Hämtad: 2024-04-15

Jarl, M; Blossing, U & Andersson, K. (2017). Att organisera för skolframgång: strategier för en likvärdig skola. Stockholm: Natur & Kultur. Hämtad: 2024-04-29

Jarl, M & Rönnerberg, L. (2019). *SKOLPOLITIK FRÅN RIKSDAGSHUS TILL KLASSRUM*. (3 uppl). Malmö: Liber AB. Hämtad: 2024-04-29

Kommittédirektiv 2000:62. (2000). *Tydligare och effektivare statlig tillsyn*. Sveriges riksdag https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/kommittedirektiv/tydligare-och-effektivare-statlig-tillsyn_GOB162/#Bakgrund

Lundström, U. (2015). Systematic quality work in Swedish schools. Intentions and dilemmas. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(1): 23-44. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:872476/FULLTEXT01.pdf>

Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare: Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur. Hämtad: 2024-04-29

Nationalencyklopedin, decentralisering.

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/enkel/decentralisering> (Hämtad 2024-04-02).

Olof Petersson (2003): Statsbyggnad. *Den offentliga maktens organisation*. Stockholm: SNS förlag.

Hämtad: 2024-05-12

Petersson, O (2003): Statsbyggnad. *Den offentliga maktens organisation*. Stockholm: SNS förlag.

Hämtad: 2024-04-29

Rhenman, E. & Stymne, B. (1973). *Företagsledning i en föränderlig värld*. 9. uppl. Stockholm:

Aldus/Bonnier. Hämtad: 2024-05-14

Regeringens proposition. 1990/91:18. *Om ansvaret för skolan*.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/om-ansvaret-for-skolan_ge0318/html/ Hämtad: 2024-04-17

Rövik, Kjell Arne (2000) *Moderna organisationer. Trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet*. Malmö:Liber

Hämtad: 2024-05-12

Stensöta Olofsdotter, H. (2023). *Spelar det någon roll vem som arbetar i förvaltningen?*. Dahlström (Red.), *Politik som organisation : förvaltningspolitikens grundproblem* (7 uppl., s. 106-107).

Studentlitteratur AB.

Hämtad: 2024-05-02

Skolverket. (2006). *Skolverkets lägesbedömning 2006 Förskola, skola och vuxenutbildning*.

<https://www.skolverket.se/download/18.6bfaca41169863e6a655d9a/1553959194124/pdf1641.pdf>

Hämtad: 2024-04-29

Skolverket. (2006). *Allmänna råd och kommentarer Kvalitetsredovisning*.

<https://www.skolverket.se/download/18.6bfaca41169863e6a655c3b/1553959104691/pdf1613.pdf>

Hämtad: 2024-04-29

Skolverket. (2013). *Forskning om skolreformer och deras genomslag*.

<https://www.skolverket.se/download/18.6bfaca41169863e6a65a459/1553964849679/pdf2980.pdf>

Hämtad: 2024-04-29

Skolverket. (2015). *Systematiskt kvalitetsarbete - för skolväsendet*.

<https://www.skolverket.se/download/18.6bfaca41169863e6a65a0f1/1553964634365/pdf2901.pdf>

Hämtad: 2024-04-29

Skolinspektionen. (2020). *Historiskbeskrivning - skolinspektioner över tid.*

<https://www.skolinspektionen.se/om-oss/uppdrag-och-verksamhet/historik/> Hämtad: 2024-04-28

Statskontoret (2020). *På väg mot ett bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsyns utveckling: Om offentlig sektor.*

[På väg mot en bättre tillsyn? - En studie av den statliga tillsynens utveckling \(statskontoret.se\)](https://statskontoret.se/om-oss/uppdrag-och-verksamhet/pa-vaeg-mot-en-baettra-tillsyn/)

Hämtad: 2024-04-27

Skolverket (1997). *ANSVARET FÖR SKOLAN - en kommunal utmaning.*

<https://www.skolverket.se/download/18.6bfaca41169863e6a652efc/1553956134389/pdf304.pdf>

Hämtad: 2024-04-28

Skolverket. (2024). *Systematiskt kvalitetsarbete - så fungerar det.*

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/kvalitetsarbete/systematiskt-kvalitetsarbete---sa-fungerar-det>

Hämtad: 2024-04-23

Skolinspektionen (2018). *Slutrapport: Förskolans kvalitet och måluppfyllelse - ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan.*

[forskolans-kvalitet-och-maluppfyllelse-slutrapport-feb-2018.pdf \(skolinspektionen.se\)](https://www.skolinspektionen.se/om-oss/uppdrag-och-verksamhet/slutrapport-feb-2018.pdf) Hämtad: 2024-

04-24

Skolinspektionen. (2024). *Inspektionsformer.*

<https://www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektionsformer/> Hämtad 2020-03-31

Skolinspektionen. (2024). *Uppdrag och verksamhet.*

<https://www.skolinspektionen.se/om-oss/uppdrag-och-verksamhet/> Hämtad 2024-03-31

Skolinspektionen. (u. å). *Bedömningsgrunder inom planerad kvalitetsgranskning –*

Huvudman flera skolenheter.

[bedomningsgrunder-planerad-kvalitetsgranskning-huvudman-flera-skolenheter-inom-en-skolform-23-](https://www.skolinspektionen.se/om-oss/uppdrag-och-verksamhet/bedomningsgrunder-planerad-kvalitetsgranskning-huvudman-flera-skolenheter-inom-en-skolform-23-07-01.pdf)

[07-01.pdf \(skolinspektionen.se\)](https://www.skolinspektionen.se/om-oss/uppdrag-och-verksamhet/bedomningsgrunder-planerad-kvalitetsgranskning-huvudman-flera-skolenheter-inom-en-skolform-23-07-01.pdf) Hämtad: 2024-05-12

Styhre, A. (2013). *Byråkrati - teoretiker, kritiker och försvarare.* (Uppl. 2) Liber AB: Stockholm.

Hämtad: 2024-05-01

Utbildningsdepartementet. (2010). *Skollagen (2010:800).*

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800/ Hämtad: 2024-03-30

Utbildningsdepartement. (1997). *Förordning om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.*
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-1997702-om-kvalitetsredovisning_sfs-1997-702/ Hämtad 2024-03-31

Utbildningsdepartementet (2011). *Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion*
Hämtad: 2024-05-03

Utbildningsdepartementet. (2010). *Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.*
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20151047-med-instruktion-for-statens_sfs-2015-1047/ Hämtad: 2024-04-04.

Utbildningsdepartementet. (2007). *Tydlig och öppen Förslag till en stärkt skolinspektion.* Statens offentliga utredningar: SOU: 2007:101

Waqas, M & Siti, I.N. (2018). *The Effects of Total Quality Management as Teaching Innovation and Job Satisfaction on Academic Performance of Students in Pakistan.* Journal of Business and Social Review in Emerging Economics. Vol. 4 (1).

Doi: 10.26710/jbsee.v4i1.373

Hämtad: 2024-04-26

Wenglén, R. (2023). Demokrati och professionalism. Larsson, M. & Plesner, Å. (red). *Skolan efter marknaden- Om skolans och lärarrollens framtid.* Liber AB: Stockholm, s. 45-62.

Hämtad: 2024-04-27