

Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT17]
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Louise Edgren
Handledare: Lena Lindgren
Examinator: Vicki Johansson

”Vi håller inte Skolverket sysselsatta i onödan”

- en studie om hur regeringen använder utvärdering och återrapportering

Sammanfattning

De statliga förvaltningsmyndigheternas uppdrag att ta fram kunskap om verksamheten inom sina respektive ansvarsområden har sedan 1990-talet tagit upp allt mer av myndigheternas tid. Utredningar om den svenska statsförvaltningen visar ett omfattande krav på återrapporteringar och utvärderingar. Det finns med andra ord ett konstant och i många fall synnerligen omfattande flöde av kunskap mellan myndigheterna och regeringen.

Användning av utvärdering är inom den internationella utvärderingslitteraturen ett väl utforskat ämne. Dock har den svenska regeringens användning av den kunskap som myndigheterna rapporterar inte studerats empiriskt i någon större utsträckning. Om vi inte vet hur regeringen använder kunskapen vet vi inte om den tid och de offentliga resurser som lagts på utvärdering och återrapportering hade kunnat lagts på annat. Med utgångspunkt i teorier om kunskapsanvändning och genom en beskrivande fallstudie av kunskapsanvändning inom regeringen syftar denna studie till att bidra till den svenska empiriska forskningen om användningen av den kunskap som myndigheter rapporterar till regeringen. Samtidigt kompletteras och modifieras befintliga teorier om kunskapsanvändning och med hjälp av empirin är förhoppningen att utveckla det teoretiska ramverket.

Resultatet utifrån intervjuer med handläggare på Utbildningsdepartementet och Skolverket pekar på att kunskapen är central för beslutsfattande inom det utbildningspolitiska området och att den ger nya insikter och idéer, både om de frågor som utvärderas och återrapporteras men också på ett generellt plan. Kunskapen har både avsett och oavsiktligt inflytande, men intentionen kan vara mer eller mindre dold på grund av sättet som regeringen styr Skolverket. Tidsmässigt sett har kunskapen inflytande direkt, i slutet av en utvärderingscykel och långsiktigt, detta hänger delvis samman med en politisk aspekt. En av studiens slutsatser är således att kunskapsanvändning är komplext att fånga då det är inbäddat i styrningskontexter och politiska kontexter.

Nyckelord: utvärdering, återrapportering, kunskap, användning

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1 Inledning	4
1.1 Regeringens styrning av statsförvaltningen.....	4
1.2 Användning av utvärdering och återrapportering.....	7
1.3 Syfte och frågeställningar.....	9
2 Teoretiskt ramverk	11
2.1 Användning	11
2.2 Inflytande.....	13
2.2.1 Källa	13
2.2.2 Intention	14
2.2.3 Tid	15
2.2.4 Icke-användning.....	16
2.3 En modifierad och kompletterad inflytandeteori.....	16
3 Studiens design	20
3.1 Val av fall och avgränsningar.....	21
3.2 Material	22
3.3 Kvantitativ och kvalitativ analys av regleringsbrev och utvärderingsuppdrag	24
3.4 Intervjuer	26
3.5 Validitet och reliabilitet.....	27
4 Resultat och analys	28
4.1 Återrapporteringskrav och utvärderingsuppdrag 2007 – 2017.....	28
4.2 Vilken kunskap efterfrågas i återrapporteringskrav och utvärderingsuppdrag från regeringen och framgår det varför återrapportering eller utvärdering ska göras?	29
4.2.1 Typ av återrapporteringskrav i regleringsbrev och objekt för återrapportering och utvärdering	29
4.2.2 Typ av kunskap – förutsättningar.....	30
4.2.3 Typ av kunskap – aktiviteter	32
4.2.4 Typ av kunskap – resultat	33
4.2.5 Framgår det varför återrapportering eller utvärdering ska göras?	37
4.3 Hur använder regeringen den kunskap som den får in via utvärderingsuppdrag och återrapporteringskrav?	39
4.3.1 Typ av användning.....	39
4.3.2 Intention	46
4.3.3 Tid	48
5 Slutsatser och diskussion	50
5.1 Sammanfattning av studiens resultat.....	50
5.2 Studiens bidrag och förslag till framtida forskning.....	53
6 Referenser	57
Bilaga 1	62
Bilaga 2	64

1 Inledning

Regeringen är fast besluten att vända utvecklingen i den svenska skolan och då är lärarna nyckeln. Lärarlönelyftet är en omfattande satsning med tydliga mål och därför är det viktigt att reformen följs upp och effekterna utvärderas (Regeringen, 2016).

Orden kommer från ministern för högre utbildning och forskning. Det är ingenting ovanligt med uttalandet. Snarare tvärtom, att utvärderingar tillsätts och att regeringen behöver kunskap om insatser och åtgärder är en central del av policyprocessen. Studier visar att kostnaden för utvärdering utförd av myndigheter, inklusive Regeringskansliet, uppgår till cirka två miljarder kronor (SOU 2007:75, s. 141). Samtidigt finns det lite forskning om hur regeringen använder all den kunskap som utvärderingar och annan återrapportering genererar. Denna studie syftar därför till att bidra till den svenska empiriska forskningen om användningen av den kunskap som myndigheter rapporterar till regeringen. Frågorna som ska besvaras är vilken kunskap regeringen efterfrågar, om det framgår varför kunskapen behövs och hur regeringen använder kunskapen. Med utgångspunkt i teorier om kunskapsanvändning kommer jag skapa ett teoretiskt ramverk och min förhoppning är även att utveckla ramverket med hjälp av det empiriska materialet. I resterande del av detta kapitel kommer jag gå närmare in på varför denna studie ska genomföras vilket mynnar ut i studiens syfte och frågeställningar.

1.1 Regeringens styrning av statsförvaltningen

Regeringens styrning av de statliga myndigheterna bygger på mål- och resultatstyrning. Styrmodellen innebär att regeringen formulerar övergripande mål och riktlinjer medan medlen för att nå upp till målen, att utforma arbetsmetoder och organisation för att genomföra verksamheten, är myndigheternas ansvar (Sundström, 2016, s. 150). Styrmodellen förutsätter att resultat mäts och återrapporteras för att regeringen ska kunna följa upp om och hur de uppsatta målen har förverkligats (Petersson, 2010, s. 153, 197).

Det är via departementen som myndigheternas aktiviteter koordineras och arbetet kontrolleras och styrs (Sundström, 2006, s. 406). Regeringen har flera styrmedel till förfogande för att styra myndigheterna. Det finns ett flertal generella förordningar med bestämmelser för samtliga eller ett flertal myndigheter, till exempel myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (Statskontoret, 2013, s. 26). I en instruktion för varje myndighet anger regeringen bland annat regler om myndighetens

ansvar, uppgifter och ärendehandläggning. I årliga regleringsbrev formulerar regeringen mål för respektive myndighets verksamhet, vilka aktiviteter som myndigheten ska genomföra och hur återrapportering ska ske. Med regleringsbrevet kommer också de finansiella resurser som myndigheten har att tillgå. I februari ska varje myndighet lämna en årsredovisning till regeringen. Redovisningen innebär att myndigheterna bland annat ska lämna förslag på framtida aktiviteter vilket kan ligga till grund för nya mål och resultatkrav (Pettersson, 2010, s. 72, 197; Sundström 2006, s. 407). Regeringen kan därtill ge myndigheter särskilda uppdrag löpande under året. Varje år genomförs myndighetsdialoger där den politiska ledningen och myndighetens ledning följer upp resultat och verksamhet hos respektive myndighet. Informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheter för att tydliggöra formella styr signaler är inte ovanliga (Statskontoret, 2013, s. 26f).

Ett exempel på styrningen av statsförvaltningen är relationen mellan Utbildningsdepartementet och Statens skolverk (fortsättningsvis Skolverket). Utbildningsdepartementet är ansvarigt för regeringens utbildnings-, ungdoms- och forskningspolitik. Det är departementets olika enheter och rättssekretariat som sköter det dagliga arbetet och bereder regeringsunderlag samt sköter kontakten med Skolverket och andra myndigheter som lyder under departementet (Regeringen, 2014). Skolverket är sektorsmyndighet för det skolpolitiska området. Regeringen har bestämt att myndigheten bland annat ska ”främja att alla barn och elever får tillgång till en utbildning och verksamhet som är likvärdig och av god kvalitet i en trygg miljö” (Skolverket, 2016). Ett annat uppdrag som myndigheten har är att analysera behov, följa utvecklingen och föreslå reformer inom det skolpolitiska området. Därtill ska Skolverket löpande utvärdera och följa upp det svenska skolväsendet. Regeringens styrning av Skolverket sker framförallt genom uppdrag i det årliga regleringsbrevet och uppdrag som beslutas i särskild ordning (Statskontoret, 2015, s. 19, 88).

Den styrmodell som karakteriserar förhållandet mellan regeringen och den statliga förvaltningen innebär att återrapportering och utvärdering är centralt. Vi lever i en tid där utvärdering, granskning och revision av den förda politiken sker på ett mer genomgripande sätt än vad som tidigare skådats. Myndigheternas uppdrag att ta fram information och underlag rörande den verksamhet som bedrivs har sedan 1990-talet tagit upp allt mer av myndigheternas tid. Informationen kan vara avsedd för regering, riksdag, allmänheten eller andra granskningsinstanser (Ahlbäck Öberg, 2010, s. 186). Utredningar om den svenska statsförvaltningen visar ett omfattande krav på återrapporteringar och utvärderingar. Om inte

myndigheter rapporterar tillbaka till regeringen och utvärderar eller följer upp sina insatser kan detta innebära att förvaltningen lämnas utan styrning (SOU 2007:75, s. 94ff; Statskontoret, 2015, s. 22). Regeringen behöver alltså information eller kunskap (orden används i denna studie synonymt och förklaras tydligare i avsnitt 2.3) för att ha möjlighet att styra förvaltningen men också för att kunna ta fram förslag som ska röstas igenom i riksdagen. Därtill är det centralt att regeringen har kunskap om sin förvaltning för att regeringen ska kunna informera riksdagen. Uppföljning och utvärdering av myndigheternas arbete är alltså en central del av en demokratisk styr- och ansvarskedja där den offentliga makten ytterst tillhör folket.

Tendensen med en tilltagande åiterrapportering och utvärdering lyftes bland annat fram i en statlig utredning från 2007, den så kallade Styrtredningen, som konstaterade att myndigheterna hade fått ett utvidgat uppdrag att ta fram kunskap om sina verksamheter till regeringen. Detta var synligt bland annat genom kraven på årsredovisningarna och rapporteringar av särskilda regeringsuppdrag löpande under året. Därtill var många myndigheter ålagda att genomföra särskilda utvärderingsuppgifter (SOU 2007:75, s. 107). Utredningen föreslog att krav på myndigheterna att utvärdera och att åiterrapportera effektinformation skulle ställas med återhållsamhet. Detta bland annat då den information som genererades av utvärderingar och åiterrapporteringar fick en bekräftande snarare än omprövande karaktär (SOU 2007:75, s. 234). Detta skulle kunna tolkas som en kritik mot att regeringen beställde för många utvärderingar.

Mot bakgrund av den kritik som utredningen riktade mot regeringen gjordes vissa ändringar 2009 när det gäller myndigheternas åiterrapporteringskrav. Regeringen angav i budgetpropositionen för 2009 att antalet åiterrapporteringskrav skulle begränsas för att på så sätt också minska antalet styrsignaler (Prop. 2008/09:1, s. 292). Kraven på åiterrapportering tonades ner i den förordning som styr myndigheternas årsredovisning och budgetunderlag genom att redovisningen av resultat skulle fokusera på prestationer sett till volym och kostnader. Endast i särskilda fall skulle redovisningen av resultat innehålla prestationer i förhållande till mål, effekter eller kvalitet (SFS 2008:747; Erlandsson, 2014, s. 4). Ekonomistyrningsverket har gått igenom regleringsbrev för 155 myndigheter för år 2008 och år 2009 och resultatet av studien visar att antalet åiterrapporteringskrav har minskat. Denna minskning tenderar att gå hand i hand med ett ökat antal uppdrag i vissa regleringsbrev, till exempel för myndigheter som sorterar under Utbildningsdepartementet och då specifikt

Skolverket (Ekonomistyrningsverket, 2009, s. 27). En likande studie, där bland annat tio myndigheters regleringsbrev mellan 2003 – 2012 studeras, visar att antalet återrapporteringskrav är avsevärt färre i senare års regleringsbrev jämfört med åren närmare 2003. Generellt verkar det som att de studerade myndigheterna i senare års regleringsbrev inte är ålagda med krav att återrapportera om effekter av insatser i relation till övergripande mål för politikområdet i fråga (Erlandsson, 2014, s. 24f). Det finns dock studier som visar det motsatta, att antalet återrapporteringskrav i regleringsbrev inte har minskat (Statskontoret, 2013, s. 80).

1.2 Användning av utvärdering och återrapportering

Tidigare studier ger alltså en tvetydig bild när det gäller om återrapporteringskrav har minskat eller ökat. Oavsett vilket så kvarstår regeringens behov av information och kunskap och frågan som kan ställas är vad regeringen gör med all den kunskap som genereras via återrapporteringskrav och särskilda utvärderingsuppdrag, som rapporteras tillbaka till regeringen. De nämnda studierna har inte studerat närmare vilken kunskap regeringen efterfrågar i återrapporteringskraven. Dessutom finns det få empiriska studier som behandlar användningen av utvärderingar på nationell nivå i Sverige (Sohlman, 2012, s. 10). Statskontoret har dock i en rapport analyserat vilka utvärderingsresurser Regeringskansliet har och hur användningen av utvärderingar ser ut inom Regeringskansliet inom olika politikområden. Rapporten pekar på att användningen av utvärderingar inom Regeringskansliet bland annat är som förberedelse inför myndighetsdialoger, för ökad kunskap om verksamhet som lyder under regeringen och för att arbeta fram propositioner (Statskontoret, 2002a, s. 61). I ytterligare en rapport har Statskontoret analyserat hur regeringen använder sig av utvärderingar i budgetpropositionerna för år 2000 och år 2002. I denna framkommer att det vanligaste sättet som regeringen använder sig av utvärderingar är för att bekräfta den egna politiken. Statskontoret framhäver att det är få utvärderingar som kan kopplas samman med beslut om förändring inom ett politikområde. I intervjuer med tjänstemän inom Regeringskansliet framkommer att utvärderingar används men att det inte nödvändigtvis innebär att dessa utvärderingar omnämns i budgetpropositionen (Statskontoret, 2002b, s. 72ff).

Åsa Sohlman har genomfört studier som behandlar regeringens användning av utvärderingar med särskilt fokus på arbetsmarknadspolitiken. Bland annat har hon studerat regeringens

användning av utvärderingar genom att undersöka budgetpropositionen för 2012 samt genom att jämföra denna med budgetpropositionen för 2011. Sohlman skiljer på kunskapsuppbyggande respektive icke kunskapsuppbyggande användning av utvärderingar. Till den kunskapsuppbyggande användningen, som kan ske både under utvärderingsprocessen och efter det att en utvärdering avslutats, hör de utvärderingar som används inför beslutsfattande eller som innebär ett lärande. Den icke kunskapsuppbyggande användningen innebär dels att resultatet av utvärderingarna inte används i politikutformning men det kan även innebära att utvärderingar används på ett taktiskt sätt, exempelvis för att vinna tid (Sohlman, 2012, s. 4f). Resultatet av studien visar att regeringen, sett till Finansdepartementet, använder sig av utvärderingar både på ett icke kunskapsuppbyggande sätt och ett kunskapsuppbyggande sätt. Detta gäller för både år 2011 och 2012, då det inte finns några större skillnader i hur utvärderingar används i de två årens budgetpropositioner. Arbetsmarknadsdepartementet kan i budgetpropositionen för 2012 framförallt sägas använda utvärderingar på ett icke kunskapsuppbyggande sätt. Det finns inga resultat, i budgetpropositionerna för 2011 eller 2012, som tyder på att regeringen använder sig av utvärderingar för beslutsfattande. Snarare är det en icke kunskapsuppbyggande användning genom ett bortförklarande av utvärderingsresultat eller genom att ignorera befintliga utvärderingar (Sohlman, 2012, s. 27ff).

Även om den svenska regeringens användning av utvärderingar inte studerats empiriskt i någon större utsträckning så är användning av utvärderingar internationellt sett ett väl utforskat ämne inom utvärderingslitteraturen. Carol Weiss menar att det är vanligt att utvärderingar inte användas då det inte påverkar beslut, det är snarare som om att en utvärdering aldrig ägt rum. Utifrån denna empiriska uppfattning problematiserar hon varför utvärderingar inte används och orsaker till att det kan finnas svårigheter att använda utvärderingar i det politiska beslutsfattandet. Hon framhäver att det bland annat kan bero på att beslutsfattandet är en process där flera olika aktörer deltar och där man måste argumentera och kompromissa. Utvärderingar som resulterar i ett svar om att "så här borde ni gå vidare" blir inte användbart i en situation med flera intressen. Dessutom är det sällan som en utvärdering med säkerhet kan övertyga om att det finns ett rätt svar. En utvärdering kan aldrig vara så omfattande att den svarar på alla frågor som politikerna kan tänkas sitta på. Weiss framhäver ändå att det finns empirisk forskning som visar att utvärderingsresultat kan ha ett inflytande på så sätt att det påverkar debatten och de idéer som lyfts fram, att det bidrar till den samlade kunskapen som ett politiskt beslut vilar på (Weiss, 1988, s. 10). Det finns också forskning som visar att

utvärderingar används för beslut och planering kring just den åtgärd som har utvärderats. Utvärderingar används även genom att det påverkar hur beslutfattare ser på och tänker kring andra frågor som inte direkt har med den utvärderade insatsen att göra. Ofta handlar det om att utvärderingen ifråga är en av flera pusselbitar eller faktorer som bidrar till att ett visst beslut fattas. Utvärderingar kan bidra till att minska osäkerhet och på så sätt hjälpa beslutfattare att bestämma sig (Patton, 1997, s. 80ff).

Utifrån resonemanget ovan kan jag konstatera att utvärderingar och återrapporteringskrav är en stor del av myndigheternas arbete. Ett annat uttryck för återrapportering och utvärdering är att regeringen är i behov av kunskap om myndigheternas arbete eller om olika reformer och åtgärder. Kunskap innefattar i denna studie som redan antytts all slags återrapportering och utvärdering kan ses som en typ av kunskap. Det finns med andra ord ett konstant flöde av kunskap mellan myndigheterna och regeringen. Samtidigt finns lite empirisk forskning i Sverige om hur regeringen använder sig av den kunskap som utvärderingar och andra undersökningar genererar. Studierna som redogjorts för ovan har inte heller studerat närmare vilken kunskap som regeringen efterfrågar i återrapporteringskrav och belyser inte om eller hur regeringen använder sig av den kunskap som efterfrågas. Den blir således intressant att studera den kunskap som flödar mellan myndigheter och regering med avseende på vad som efterfrågas, varför kunskapen behövs och hur regeringen använder kunskapen.

1.3 Syfte och frågeställningar

Syftet med studien är att med utgångspunkt i teorier om kunskapsanvändning bidra till den svenska empiriska forskningen om användningen av den kunskap som myndigheter rapporterar till regeringen. Det finns utvecklade teorier om kunskapsanvändning inom utvärderingslitteraturen och därför kommer jag att använda mig av just denna litteraturen även om utvärderingar inte är de enda kunskapsunderlag jag studerar. Samtidigt kommer jag att komplettera och modifiera dessa teorier och med hjälp av empirin är min förhoppning att utveckla det teoretiska ramverket. Denna studie kan därmed sägas befinna sig i gränslandet mellan induktiv och deduktiv forskning (Van Thiel, 2014, s. 24ff).

För att uppnå syftet med studien kommer jag att söka svar på tre frågor:

- Hur har volymen av återrapporteringskrav och utvärderingsuppdrag utvecklats mellan 2007 – 2017?

- Vilken kunskap efterfrågas i utvärderingsuppdrag och återrapporteringskrav från regeringen och framgår det varför utvärdering eller annan återrapportering ska göras?
- Hur använder regeringen den kunskap som den får in via utvärderingsuppdrag och återrapporteringskrav?

Den första och andra av dessa frågor är av deskriptiv art. För att besvara hur regeringen använder kunskapen är det centralt att få en bild av omfattningen av den kunskap som efterfrågas och vilken kunskap som regeringen efterfrågar. De två inledande frågorna behövs således för att kunna besvara den tredje frågan som är studiens huvudfråga och kräver mer analytiska inslag.

Som jag redan argumenterat för finns det en lucka i forskningen om hur regeringen använder den kunskap som utvärdering och återrapportering genererar, samt att regeringens behov av kunskap kan ses mot bakgrund av den demokratiska styr- och ansvarskedjan. Jag menar dock att kunskap inte bara behövs om vad förvaltningen har åstadkommit utan också om vad regeringen gör med den kunskap som myndigheterna producerar. Att ta fram och leverera kunskap är något som tar upp en stor del av myndigheternas arbete. Om vi inte vet hur regeringen använder den kunskapen vet vi inte om den tid och de offentliga resurser som lagts på utvärdering och återrapportering hade kunnat lagts på annat. Denna studie kan således ge en bild av hur regeringen tänker om och förhåller sig till den kunskap som myndigheterna producerar.

I tillägg till det nu sagda kan användning av utvärdering sägas vara underordnat fyra övergripande syften med utvärdering. Utvärdering kan syfta till att kontrollera en uppdragstagare, förbättra insatser, bidra med kunskap eller syfta till att vinna tid (Vedung, 2009, s. 166ff). Detta innebär att det finns en tilltro till utvärdering som en form för ansvarsutkrävande och lärande, vilket även kan sägas gälla för övrig återrapportering. Kunskapen kan på detta sätt bidra till politikskapandet och fungera som en vägledning inom offentlig förvaltning, bland annat när det gäller insatser som fungerar och insatser som fungerar mindre bra. Kunskapen blir en central del av policyprocessen och kan leda till att ansvariga utkrävs på ansvar eller att det uppkommer en ny förståelse för hur olika policyproblem kan tolkas och förstås. Om kunskapen ska bidra till ansvarsutkrävande eller lärande måste den användas. När utvärdering och återrapportering har beställts och

genomförts uppkommer därför ett behov av att veta hur den sedan används. Givet detta resonemang är det intressant att studera hur regeringen använder kunskapen.

2 Teoretiskt ramverk

Användning är centralt i utvärderingsteori. Det finns utvecklade teorier om användning inom utvärderingslitteraturen och i denna studie kommer jag att använda mig av dessa. Det har sedan länge funnits ett antagande om att utvärdering ska bidra till att lösa sociala problem och att beslutsfattare med hjälp av utvärderingsresultat ska kunna avveckla ineffektiva insatser och ersätta dessa med nya insatser. Som nämnts ovan finns det fyra övergripande syften med utvärdering: att kontrollera, att skapa förbättring och lärande, och att bidra till grundkunskap men även dolda och strategiska syften förekommer. Stora offentliga resurser läggs på att utvärdera insatser och reformer. Om dessa utvärderingar inte används hade resurserna kunnat läggas på att utöka insatserna i fråga eller att sätta nya insatser. Utvärderingslitteraturens teoribildning om utvärderingsanvändning omfattar möjliga typer av användning, inom vilka tidsramar användning uppstår, samt vad utvärderare kan göra för att underlätta användning (Shadish, Cook & Leviton, 1991, s. 52ff). För att avgränsa det teoretiska ramverket och anpassa det efter studiens frågeställning tas typ av användning och tidsaspekten med, medan frågan om hur utvärderare kan underlätta användning inte berörs då den ligger utanför studiens frågeställning och ambition.

Det teoretiska ramverket som utvecklas nedan bygger på olika typer av användning som är centrala inom utvärderingslitteraturen och den ”theory of influence”, eller på svenska inflytandeteori, som utvecklats av Karen E Kirkhart (2000). Kirkharts inflytandeteori har jag modifierat och kompletterat för att utveckla ett ramverk som lämpar sig för frågan om kunskapsanvändning och som svarar mot syftet med denna studie. På detta sätt har ett analysinstrument skapats som används för att analysera studiens empiriska material. I detta kapitel kommer jag också att definiera vad det innebär att kunskap används.

2.1 Användning

Inom utvärderingslitteraturen finns tre huvudsakliga typer som användning av utvärdering kan studeras utifrån (Leviton & Hughes, 1981, s. 528; Rossi, Lipsey & Freeman, 2004, s. 411; Shadish, Cook & Leviton, 1991, s. 52). Den traditionella synen på användning av utvärdering är en instrumentell användning som innebär att beslut fattas utifrån utvärderingsresultatet.

Exempelvis kan det handla om att beslut om att fortsätta, ändra eller avveckla en viss insats baseras helt eller delvis på utvärderingen av insatsen i fråga (Johnson, 1998, s. 93f). Denna syn på användning av utvärdering är alltså att användningen är direkt. Det kan handla om att hjälpa chefer på ansvarigt departement och politiker att fördela knappa resurser vid budgetbeslut och att det får direkta konsekvenser för den insats som utvärderats (Wholey, 1985, s. 42ff). Denna typ av användning utgår ifrån en rationell syn på beslutsfattande, att politiker vet vad de vill, att utvärderingens resultat är tydligt och att detta sedan går att använda som underlag för att fatta beslut (Vedung, 2009, s. 256ff).

Användning av utvärdering kan också vara konceptuell vilket innebär att utvärderingsresultatet ger nya insikter, idéer, tankar eller värderingar men inga direkta beslut fattas mot bakgrund av detta (Alkin & Taut, 2003, s. 5). Denna form av användning kan därför också kallas för 'upplysande' användning. Konceptuell användning betyder alltså att utvärderingsresultatet tas in som en referens vilket kan påverka sättet att se på och uppfatta den insats som har utvärderats, men utan att någon agerar mot bakgrund av utvärderingsresultatet. Utvärderingsresultatet kan skapa ny och ökad kunskap samt influera sättet att tänka kring en viss politisk fråga. En utvärdering kan användas konceptuellt vid ett första skede för att sedan spilla över i en instrumentell användning (Vedung, 2006, s. 412; Leviton & Hughes, 1981, s. 529). Utvärderingen kan först användas genom att ansvarigt departement får nya insikter som inte leder till konkreta beslut men att utvärderingsresultatet vid ett senare tillfälle kan komma att påverka beslutsfattandet.

En tredje typ av användning är symbolisk användning som innebär att utvärderingsresultatet används för att rättfärdiga eller argumentera för ett beslut som tidigare tagits. Det kan också vara så att det faktum att en insats har utvärderats används för att framställa en viss politiker i ett bra ljus, att utvärderingsresultatet används i ett egenintresse. Med detta synsätt på användning handlar det om att legitimera ett beslut som redan har fattats eller legitimera en uppfattning som var bestämd på förhand (Alkin & Taut, 2003, s. 5). På så vis blir användningen en symbol till skillnad från när den används som ett instrument för att fatta beslut.

2.2 Inflytande

Att endast se till utvärderingsanvändning via instrumentell, konceptuell och symbolisk användning är otillräckligt. Detta på grund av att det utesluts inom vilken tidsram som utvärdering används. Dessutom finns inte alltid en avsiktlig användning med utvärdering, det kan också finnas oavsiktlig användning. Bland annat mot denna bakgrund har som redan nämnts Karen E Kirkhart utvidgat konceptet användning av utvärdering och infört vad som kan benämnas en utvärderings inflytande. Kirkhart kallar detta för inflytandeteori (Kirkhart, 2000, s. 5f). Användningen av utvärdering sätts alltså in i ett större sammanhang för att fånga in fler aspekter av användning, och detta benämns inflytande som av Kirkhart definieras som "the capacity or power of persons or things to produce effects on others by intangible or indirect means" (Kirkhart, 2000, s. 7). Detta skapar en bredare förståelse som tillsammans med termen användning ger ett ramverk där oavsiktligt inflytande kan studeras med beaktande av tiden då inflytande sker. Inflytandeteorin har tre olika dimensioner; källa, intention och tid som i sin tur innehåller olika undergrupper vilka inte är ömsesidigt uteslutande. Det innebär att en och samma utvärdering kan användas på olika sätt och vid olika tidpunkter. Dessa dimensioner och undergrupper kommer nu att presenteras närmare.

2.2.1 Källa

Källa belyser om det är utvärderingsprocessen eller utvärderingsresultatet som är tänkt att användas. Vad är källan till en tänkt förändring inom en organisation eller för beslutsfattande politiker? Inom utvärderingslitteraturen har stort fokus riktats på utvärderingars inflytande genom användning av utvärderingsresultat, alltså att den kunskap och det utfall som utvärderingen ger är det som används. Detta tar oss tillbaka till de tre typerna av användning som introducerades ovan. Utvärderingsresultatet kan användas instrumentellt, att beslut fattas på grundval av utvärderingsresultatet. Men det kan också handla om en konceptuell användning genom att utvärderingsresultatet får en upplysande effekt som påverkar tankemönster och uppfattningar, men man agerar inte på resultatet. Därtill kan användningen vara symbolisk genom att utvärderingsresultatet får en roll i ett påverkansarbete och i politiska argument. Resultatet av en utvärdering används för att övertyga andra eller för att försvara en inställning som man redan bestämt sig för (Kirkhart, 2000, s. 9f).

Den andra undergruppen när det gäller källa handlar om inflytande genom utvärderingsprocessen. Detta innebär att det är processen och genomförandet av själva

utvärderingen som har ett inflytande. För det första kan det finnas en kognitiv påverkan, det kan uppstå en förbättrad förståelse för det som utvärderas genom diskussion och reflektion bland de som deltar i utvärderingsprocessen. För det andra kan det uppstå en känslomässig påverkan, individuella eller kollektiva känslor kring det som utvärderas. För det tredje kan det finnas en politisk dimension där utvärderingsprocessen exempelvis ger upphov till nya dialoger eller uppmärksammar sociala problem (Kirkhart, 2000, s. 10). Denna undergrupp kan främst sägas gälla för de som deltar i själva utvärderingsprocessen, alltså de som utvärderar insatsen eller programmet i fråga. För att få ett inflytande genom utvärderingsprocessen måste användarna också delta i utvärderingsprocessen (Alkin & Taut, 2003, s. 7). Regeringen och ansvarigt departement ska inte detaljstyra myndigheterna utan myndigheten ska vara självständig i den utvärdering och återrapportering den får i uppdrag att göra. Därför kommer denna undergrupp att bortses från i denna studie och istället kommer de tre resultatbaserade användningstyperna att användas när det handlar om källa.

Den källa som är av intresse är alltså det resultat som utvärderingsuppdrag och återrapporteringskrav mynnar ut i och därför är det inte relevant att ta med hur de som deltar i utvärderingsprocessen påverkas. Jag är dock väl medveten om att det finns kopplingar mellan process och resultat när det gäller utvärdering. Vad myndigheten ifråga diskuterar och reflekterar över under utvärderingsprocessen kan bidra till att vissa frågor lyfts fram under processens gång vilket också blir centralt i utvärderingsresultatet. Men utifrån studiens syfte och huvudfråga är det centralt hur regeringen använder sig av kunskapen alltså resultatet av utvärderingar och återrapporteringar. Därför kommer detta att stå i fokus under dimensionen källa. Mot denna bakgrund kommer dimensionen källa istället benämnas typ av användning eftersom intresset ligger i typerna instrumentell, konceptuell och symbolisk användning och inte vilken källa, process eller resultatet, det handlar om. Senare i kapitlet kommer jag dessutom argumentera för att det är möjligt att användning inte sker, vilket innebär att typ av användning är en mer lämplig beteckning jämfört med källa.

2.2.2 Intention

Intention handlar om till vilken grad som utvärderingens inflytande är avsedd eller oavsiktlig. I vilken utsträckning finns det ett medvetet, tydligt och förväntat inflytande av utvärderingen i fråga? Avsiktligt inflytande av en utvärdering är som tydligast om det finns ett uttryckligt syfte eller ändamål med utvärderingen och om detta också uttrycks i kontrakt eller uppdrag till utvärderaren. Men ett avsiktligt inflytande kan även vara outtalat eller dolt. Oavsiktligt

inflytande sätter fokus på oförutsedda effekter av en utvärdering på program eller insatser. Det kan exempelvis handla om att den som har beställt utvärderingen, den tänkta användaren, kommer att påverka andra insatser som inte ingick in utvärderingen vilket innebär att en utvärdering förutom avsett inflytande också kan ha oavsiktligt inflytande på andra politikområden. En utvärderings inflytande kan alltså vara både avsett och oavsiktligt på samma gång och inflytandet kan vara negativt eller positivt (Kirkhart, 2000, s. 11ff). Det kan finnas betydliga svårigheter i att empiriskt fastställa vad som är intentionen med en viss utvärdering eftersom intentioner kan vara otydliga och förändras över tid. Därtill kan olika aktörer ha olika intentioner som gör att avsett inflytande för en aktör kan vara oavsiktligt inflytande för en annan aktör (Dahler-Larsen, 2014, s. 973f). Men Kirkharts sätt att se på intentioner är till hjälp för att fastställa om det finns avsett och/eller oavsiktligt inflytande av utvärderingsresultat, som en del av användningen av resultatet, och inte vilka som är de faktiska intentionerna med en utvärdering.

2.2.3 Tid

Tid handlar om att se när utvärderingens inflytande förekommer. Det handlar om att analysera om utvärderingen har inflytande direkt (under utvärderingen), i slutet av en utvärderingscykel eller om det handlar om ett långsiktigt inflytande (i framtiden). En utvärdering har direkt inflytande om det sker samtidigt som utvärderingsprocessen pågår. Det behöver inte nödvändigtvis innebära att inflytandet går snabbt, vissa utvärderingar tar flera månader och år. Direkt inflytande är kopplat till utvärderingsprocessen och dess tidsram. Direkt inflytande säger inte heller något om hur varaktigt inflytandet är, direkt inflytande kan således vara både kortvarigt och bestående (Kirkhart, 2000, s. 14ff). Under dimensionen källa argumenterade jag för att utvärderingsprocessen ska bortses från i denna studie då det är utvärderingsresultatets användning som är av intresse. Det kan dock fortfarande vara relevant att analysera undergruppen direkt inflytande då detta kan innebära att departementet under utvärderingsprocessen kan få information och delrapporter om utvärderingsresultatet och indikationer om vilket håll det slutliga resultatet kommer att peka mot. Därför kommer denna undergrupp av tid att tas med i det teoretiska ramverket, även om utvärderingsprocessen i sig inte är av intresse.

Om en utvärdering har inflytande i slutet av en utvärderingscykel så innebär det att inflytandet kretsar kring utvärderingens slutpunkt. Inflytandet utgår bland annat från utvärderingens produkter, som rapporter eller andra dokument och från resultatspridning. Långsiktigt

inflytande innebär att det kan ta tid innan utvärderingens inflytande blir synligt eller att det utvecklas över tid. Utvärderingens inflytande kan ligga i en framtida kontext. Inflytandet av en utvärdering kan således ligga bortom slutet på en utvärderingscykel och kan på detta sätt vara långvarigt, försenat eller både och. Försenat inflytande handlar om att utvärderingen blir relevant flera år senare, exempelvis när andra utvärderingar har gjorts som gör att resultatet av den tidigare utvärderingen blir relevant igen. Långvarigt inflytande innebär att en utvärdering har ett pågående inflytande som kan ta sin början redan vid själva utvärderingsprocessen och fortsätta efter det att utvärderingscykeln är avslutad (Kirkhart, 2000, s. 16f).

2.2.4 Icke-användning

Det kan sägas att vi lever i en tid där allt som går att utvärdera utvärderas. Utvärdering kan ses som en integrerad del inom många institutioner och som ett samhällsfenomen som är oundvikligt. Utvärdering tas för givet inom offentlig förvaltning och det kan finnas en politisk eller organisatorisk anledning till att göra en utvärdering. Men det kan också vara så att utvärdering blir en ritual som innebär att det är viktigare att en utvärdering genomförs snarare än att resultatet av den används (Dahler-Larsen, 2012, s. 9ff). Detta innebär att en utvärdering genomförs för att det ska vara så i ett modernt samhälle. Det finns därmed ingen användning av utvärderingen, att utvärderingen genomförs är tillräckligt. När den genomförts läggs den till handlingarna och kunskapen eller resultatet som den genererat tas inte vidare. I Kirkharts inflytandeteori nämns ingenting om att inflytande eller användning inte skulle förekomma. De tre olika dimensionerna källa, intention och tid bygger på att det finns ett faktiskt inflytande av en utvärdering. Mot bakgrund av att utvärdering kan ses som en samhällstrend och en ritual bör det dock enligt min mening läggas till ytterligare en undergrupp i dimensionen typ av användning i det teoretiska ramverket, och det är att utvärderingsresultat inte används.

2.3 En modifierad och kompletterad inflytandeteori

Inflytandeteorin innefattar endast användning eller inflytande av *utvärderingsresultat*. Som nämnts i inledningen till denna studie är utvärderingar inte det enda slags kunskap som regeringen beställer av myndigheterna. Myndigheterna får också en mängd återrapporteringskrav som inbegriper krav på kunskapsproduktion. När regeringen beställer en utvärdering av en åtgärd eller vill att en myndighet ska återrapportera hur myndigheten har genomfört ett uppdrag är det alltså kunskap som regeringen är ute efter. För enkelhets skull är

kunskap det ord som jag har valt att använda mig av i denna studie för att beteckna mitt studieobjekt, utvärderingar och återrapporteringar.

En definition av kunskap är att det är ”fakta, förståelse och färdigheter tillägnade genom studier eller erfarenhet” (Nationalencyklopedin, 2017a). Det kan vara svårt att skilja mellan kunskap och information. Information kan dock ses som ”generell beteckning för det meningsfulla innehåll som överförs vid kommunikation i olika former” (Nationalencyklopedin, 2017b). Information och kunskap hänger samman på så sätt att information blir kunskap när en person tar till sig informationen och förstår den genom att sätta in informationen i ett sammanhang (Gustavsson, 2002, s. 39). Utvärderingsresultat och återrapportering kan ses som kunskap på grund av att det är fakta som myndigheten överför till regeringen via olika kommunikationskällor. För att myndigheten ska kunna göra detta måste den genomföra någon form av studie, exempelvis utvärdera, eller ha erfarenhet av hur en insats har genomförts för att kunna återrapportera om detta. På så sätt kan alltså utvärderingsresultat och återrapportering ses som kunskap från myndigheterna till regeringen. Inflytandeteorin modifieras och kompletteras i denna studie för att kunna användas för att studera *kunskapsanvändning*, det är alltså inte bara användning av utvärdering som studeras.

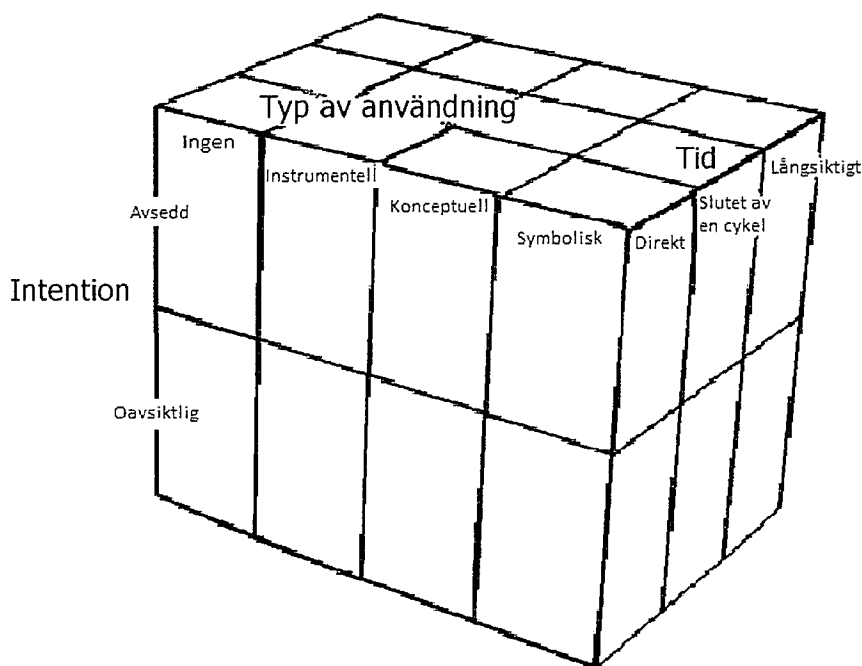
Vad betyder då användning? För att kunna studera användning måste det, utöver typer av användning, finnas en definition av vad det innebär att kunskap används. En tvådelad definition av användning finns inom utvärderingslitteraturen. För det första innebär användning att utvärderingsresultatet har beaktats och satts i relation till den policy eller insats ifråga som har utvärderats, och för det andra måste det också finnas bevis för att om utvärderingsresultatet inte hade funnits så skulle det resulterat i ett annat handlande eller tänkande (Leviton & Hughes, 1981, s. 527). Att endast läsa en utvärderingsrapport där utvärderingsresultatet framgår är alltså med denna definition inte att betrakta som användning av utvärdering. Jag vill dock, precis som Lejdhamre (2002, s. 21f), invända mot denna definition av användning. Sett till det första kriteriet, att utvärderingsresultatet ska ha satts i relation till den fråga som har utvärderats så utesluter det att utvärderingsresultat kan användas även för andra frågor och politikområden. En utvärdering som utvärderar en viss fråga inom utbildningspolitik kan göra att tjänstemän och politiker som tar del av resultatet märker att dessa utvärderingsresultat också är väsentliga och kan bidra till utvecklingen av ungdomspolitik, eller att det kan spilla över och vara användbart för ett socialpolitiskt problem. På detta sätt behöver inte utvärderingsresultatet eller annan kunskap med

nödvändighet sättas i relation till just den fråga som har utvärderats, det kan också sättas i relation till andra frågor och problem. Med andra ord är det väsentligt att även betrakta dessa fall som användning av kunskap.

Den andra delen av definitionen ställer krav på att man kan studera en så kallad kontrafaktisk situation, vad som hade hänt om mottagarna av en utvärdering inte tagit del av resultatet. Bortsett från att detta är svårt eller omöjligt att studera empiriskt så finns även en annan invändning mot det andra kriteriet, nämligen att det utesluter en situation där kunskap från utvärdering eller återrapportering har beaktats men där tjänstemän eller politiker sedan väljer att inte agera eller inte förändrar sina tankar kring en viss fråga. Situationen kan uppstå att man väljer att bortse från kunskapen även om man har tagit den i beaktande, alltså att det första kriteriet är uppfyllt. Det kan ju vara så att kunskapen inte stämmer överens med hur man vill agera politiskt eller vilka förslag man vill lägga fram. En definition av användning bör därför lämna det som en öppen fråga om eller hur kunskapen lett till annat handlande eller tänkande. Dessa invändningar mot utvärderingslitteraturens definition av användning innebär att kunskap i denna studie anses använd om: *kunskapen har beaktats och/eller kunskapen har åberopats som anledning till att handla på ett visst sätt eller ta ett visst beslut.*

I figur 1 tydliggörs det teoretiska ramverk som har beskrivits ovan, som jag har modifierat och kompletterat utifrån studiens syfte och huvudfråga och som tar sin utgångspunkt i Kirkharts inflytandeteori. Typ av användning innefattar användning av kunskap men även en möjlighet att kunskapen inte används. Figuren ämnar att tydliggöra att olika typer av kunskapsanvändning kan ses i en bredare kontext som innefattar en tidsdimension och en intention-dimension.

Figur 1 Teoretiskt ramverk om kunskapsanvändning



Kommentar: Ramverket är omarbetat för denna studie och tar sin utgångspunkt från en modell utvecklad av Kirkhart (2000).

Jag är medveten om att den kunskap som myndigheter levererar till regeringen inte är det enda som används i en given situation när regeringen fattar beslut eller när tankar och synsätt kring ett politiskt problem formuleras. Men utifrån denna modell kan kunskapsanvändning studeras och det innebär inte att kunskapen från myndigheterna är det enda som påverkar beslut och tankar. Utifrån definitionen av användning kan det också vara så att kunskapen beaktas av tjänstemän eller politiker men man väljer att inte agera eller att det inte ändrar tankar och synsätt kring en viss fråga, exempelvis därför att kunskapen inte stämmer överens med de politiska ambitionerna. Även att ta kunskapen i beaktande men att sedan bortse från den betraktas alltså också som användning i denna studie.

Därtill specificerar inte inflytandeteorin närmare vad det är som ska ha inflytande eller vad det är som ska användas. Vilken kunskap är det som regeringen efterfrågar och som sedan möjligtvis kan komma att användas? För att studera detta och därmed kunna besvara studiens andra fråga kommer jag att ta min utgångspunkt i programteori.

Programteori kan beskrivas som en modell över olika byggstenar eller element i ett program, en policy eller en insats och hur dessa delar förväntas bidra till avsett resultat med programmet eller insatsen i fråga (Funnell & Rogers, 2011, s. xix). Genom att på detta sätt ”bryta ner” en insats i olika byggstenar kan programteori fungera som ett hjälpmedel när en insats ska planeras eller utvärderas. På en grundläggande nivå kan programteori sägas bestå av fyra byggstenar: förutsättningar, aktiviteter, prestationer och effekter. Förutsättningar är det som investeras i en insats, de resurser som behövs för att insatsen ska kunna genomföras. Det kan till exempel handla om mänskliga eller ekonomiska resurser. Aktiviteter handlar om vad som görs med de förutsättningar som finns. Det är de processer och händelser som utgör insatsen och kan ses som en del av implementeringen. Prestationer är resultatet av de aktiviteter och processer som har genomförts, alltså påtagliga oftast kvantifierbara resultat av aktiviteter. Effekter handlar om de förändringar som uppstår på grund av de aktiviteter som har genomförts. Om det gäller en insats där elever ska delta kan effekterna vara att elever ändrar attityder eller beteende efter att ha deltagit i insatsen. Det kan vara effekter både på kort och lång sikt samt effekter på individnivå eller samhällsnivå (Funnell & Rogers, 2011, s. 29f).

Det ska påpekas att programteori är en förenkling av verkligheten. Det behöver inte nödvändigtvis vara så att förutsättningar, aktiviteter, prestationer och effekter placerar sig i en logisk kedja. Förutsättningar kan ändras under tiden aktiviteterna väl är i gång och det är inte alltid tydligt vad som är de tänkta effekterna med en viss insats. Dessutom är det ofta svårt att isolera effekterna av en enskild insats eftersom många andra faktorer troligtvis också påverkar. Detta innebär dock inte att programteori inte skulle vara användbart. Tvärtom, tanken med att använda programteori i denna studie är som ett analysverktyg för att studera återrapporteringskrav och utvärderingsuppdrag. Genom att använda programteori och de olika byggstenarna kan jag kategorisera vilken kunskap som regeringen efterfrågar i återrapporteringskrav och utvärderingsuppdrag. I avsnitt 3.3 kommer jag att beskriva hur jag har gått tillväga när jag kategoriserat.

3 Studiens design

Denna studie är utformad som en beskrivande fallstudie av kunskapsanvändning inom regeringen. En fallstudie lämpar sig väl när det handlar om ”hur”-frågor om ett visst fenomen och när fenomenet som studeras är samtida och inte endast ett historiskt fenomen. Fallstudien

möjliggör att komma nära det fenomen som studeras och att studera fenomenet i dess verkliga kontext (Yin, 2014, s. 11ff). Eftersom studiens huvudfråga handlar om hur regeringen använder den kunskap som den får via utvärderingsuppdrag och återrapporteringskrav är fallstudie ett tillvägagångssätt som jag anser är lämpligt för att kunna besvara frågan.

3.1 Val av fall och avgränsningar

Fallstudie indikerar att det är ett eller flera fall som har valts ut för att utgöra studieobjekt. I denna studie är det valda fallet kunskapsanvändning inom Utbildningsdepartementet. Givet att den övergripande frågan syftar på regeringen skulle detta inkludera alla departement. Det har dock inte varit möjligt inom ramen för denna studie att studera alla departement och hur de använder sig av kunskap från utvärderingsuppdrag och återrapporteringskrav.

Utbildningsdepartementet har valts på grund av det faktum att utbildning idag kan ses som en av de mest utvärderingstäta samhällssektorerna. I Sverige ser vi en tilltagande utvärderingstrend inom alla nivåer av utbildningssystemet och dessa utvärderingar genomförs till stor del av offentliga instanser, så som myndigheter. Forskning visar att det finns runt 30 olika utvärderingssystem när det gäller det svenska utbildningssystemet (Lindgren, Hanberger & Lundström, 2016, s. 237ff). Att departementet är ansvarigt för ett politikområde där utvärdering förekommer frekvent är alltså det avgörande argumentet för varför just Utbildningsdepartementet valts ut för denna studie.

Inom Utbildningsdepartementets område finns det flera myndigheter med utvärderingsuppdrag och återrapporteringskrav. Den tid och förutsättningar som står till buds för denna studie gör det nödvändigt att göra en avgränsning till utvärderingsuppdrag och återrapporteringskrav som ges till Skolverket och hur regeringen använder kunskapen som kommer från Skolverket. Skolverket en uppdragstyngd myndighet och ett verktyg som regeringen använder för att försöka styra skolan i en viss riktning (Statskontoret, 2015, s. 25). Eftersom det är kommunerna och enskilda huvudmän som är huvudmän för skolan och inte staten kan Skolverket ses som en politikskapande myndighet. Regeringen *borde* således använda den kunskap som kommer in från Skolverket eftersom det är en möjlighet för regeringen att påverka den svenska skolan. Skolverket utgör därmed ett bra exempel för att studera hur regeringen använder den kunskap som den får in via utvärderingsuppdrag och återrapporteringskrav.

Det finns även behov av att avgränsa studien i tid, och jag har valt att studera tidsperioden 2007 – 2017. Detta på grund av att den tar sin utgångspunkt från året då den så kallade Styrutredningen lämnade sitt betänkande som senare fick en påverkan på de åtgärder som genomfördes 2009 när det gäller regleringsbrev och återrapporteringskrav, något som nämns i inledningen av denna studie. Denna tidsperiod innefattar också regeringsskiftet, det är två olika politiska block som suttit vid regeringsmakten under denna tid. Omfattningen av det material som finns att tillgå från denna tidsperiod har gjort det nödvändigt att göra ytterligare urval av år för att kunna genomföra en innehållsanalys, vilket jag återkommer till senare i detta kapitel.

3.2 Material

Det material jag använt mig av är Skolverkets regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut med uppdrag till Skolverket som handlar om utvärdering mellan år 2007 – 2017. Regleringsbrev till samtliga statliga myndigheter finns att tillgå på Ekonomistyrningsverkets hemsida och det är ifrån denna hemsida som jag hämtat dessa dokument. För varje år finns ett regleringsbrev, men det kan också finnas flera versioner av det årliga regleringsbrevet då regeringen löpande under året fattar nya beslut om vad som ska ingå. Därför finns det för varje år ett antal ändringsbeslut där nya uppdrag läggs till eller gamla uppdrag tas bort. Under perioden 2007 – 2017 finns totalt 92 regleringsbrev till Skolverket. Jag har avgränsat mig till att studera det ordinarie regleringsbrevet för varje år på grund av den enorma mängden material som jag annars skulle behövt gå igenom. Dessutom anser jag att jag med hjälp av de ordinarie regleringsbreven fångar in merparten av alla återrapporteringskrav som getts under ett år.

När det gäller särskilda regeringsbeslut som handlar om utvärdering har jag varit i kontakt med Skolverket och begärt ut dessa dokument. En hjälpsam handläggare på Skolverket hjälpte mig att söka i diariet efter alla särskilda regeringsuppdrag som handlar om utvärdering, vilka därefter skickades till mig via e-post. Sökningen i Skolverkets diarium fångar endast upp regeringsuppdrag med rubrik och ärendemening innehållande ordet ”utvärdering”. Det finns alltså en möjlighet att jag genom denna sökning har missat utvärderingsuppdrag till Skolverket där inte själva rubriken talar om att det handlar om utvärdering. Det skulle kunna vara regeringsuppdrag där Skolverket ska genomföra en insats som myndigheten också ska utvärdera. Eftersom materialet av intresse är särskilda

regeringsbeslut med uppdrag som specifikt handlar om utvärdering anser jag att jag genom sökningen i diariet har fångat in det centrala materialet för denna studie. Det kan dock vara bra att ha i åtanke att det kan finnas fler utvärderingsuppdrag, som en del av ett större uppdrag till Skolverket, som inte ingår i denna studie.

Förutom dokumentstudier som syftar till att svara på studiens första och andra fråga har jag använt mig av intervjuer för att besvara studiens huvudfråga. Man kan fråga sig om intervjuer speglar det fenomen, kunskapsanvändning inom regeringen, som jag intresserar mig för (Kvale & Brinkmann, 2014, s. 296). Jag anser att det gör det eftersom jag har genomfört intervjuer med handläggare vid Utbildningsdepartementet. Handläggarna på departementet är de första som tar emot kunskapen, de har en central roll i förhållande till kunskap som levereras från Skolverket. De är med i hela processen från det att kunskapen kommer in till departementet, bereds för politikerna och politikerna eventuellt fattar ett beslut med kunskapen som ett av alla underlag. Handläggarna är på så vis nyckelpersoner som vet hur kunskapen från Skolverket används. Kunskapsanvändning är en del av handläggarnas dagliga arbete och därför kan intervjuerna sägas vara trovärdiga eftersom fenomenet som studeras ligger nära i tiden för intervjuerna. Det går dock inte att utesluta att intervjuerna ger en tillrättalagd bild av hur regeringen använder kunskap, eftersom handläggarna trots allt företräder Regeringskansliet som kan tänkas vilja framställa regeringen på ett visst sätt (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud, 2012, s. 285). Det sista har jag försökt hålla i åtanke vid formulerandet av intervjufrågor och i min analys av intervjuerna. För att i någon mån balansera dessa intervjuer har jag även genomfört en intervju med en handläggare på Skolverket. På så sätt kan synen på kunskapsanvändning hos de som utför utvärdering och återrapportering fångas upp och inte endast synen på användning hos de tänkta användarna.

Genom intervjuer med företrädare för både myndigheten och departementet kan kunskapsanvändning inom regeringen belysas från olika håll och från olika aktörers perspektiv. Det hade varit möjligt att komplettera intervjuerna med ytterligare dokumentstudier för att studera användning av kunskap. Det hade dock inneburit att följa ett specifikt återrapporteringskrav eller utvärderingsuppdrag och se huruvida det förekommer i propositioner eller andra regeringsprodukter. Då syftet med studien är att bidra till den svenska empiriska forskningen om användningen av den kunskap som myndigheter rapporterar till regeringen är jag ute efter det generella snarare än hur specifika utvärderingar har använts. Därför har jag valt bort dokumentstudier i denna del till förmån för intervjuer.

3.3 Kvantitativ och kvalitativ analys av regleringsbrev och utvärderingsuppdrag

För att svara på studiens första och andra fråga har jag genomfört en kvantitativ och kvalitativ innehållsanalys av regleringsbrev och utvärderingsuppdrag. Jag har räknat antalet återrapporteringskrav och utvärderingsuppdrag mellan 2007 – 2017, frekvensen av olika typer av kunskap som regeringen efterfrågar, samt hur ofta det framgår varför utvärdering eller återrapportering ska göras. För att kunna räkna frekvenser har jag tolkat och letat efter egenskaper och kategorier i materialet som ligger till grund för denna uppsats (Esaiasson et al., 2012, s. 197f).

För den mer detaljerade innehållsanalysen av regleringsbrev har åren 2007, 2008, 2013, 2014, 2016 och 2017 valts ut då mängden material att kategorisera är stort och tiden inte räcker till för att göra en omfattande innehållsanalys av alla regleringsbrev mellan år 2007 – 2017. De valda åren innebär att året då den så kallade Styretredningen lämnade sitt betänkande finns med, samt året innan ändringar genomfördes gällande återrapporteringskrav och regleringsbrev (2007 och 2008). De valda åren innefattar också året innan och under ett valår (2013 och 2014), och att två år med en rödgrön regering täcks in och som är det närmsta jag kommer en beskrivning av hur återrapporteringskraven ser ut idag (2016 och 2017). Detta ger inte en fullständig bild av alla återrapporteringskrav mellan 2007 – 2017, men genom att göra detta urval kan exempel ges på kunskap som efterfrågas i återrapporteringskrav från regeringen. Innehållsanalysen av utvärderingsuppdrag omfattar alla utvärderingsuppdrag till Skolverket mellan år 2007 – 2017.

Vid min närläsning och innehållsanalys av regleringsbrev och utvärderingsuppdrag har jag ställt olika frågor till texten. För det första ställdes frågan vilken *typ av återrapporteringskrav* som det handlar om, hur benämner regeringen återrapporteringskravet? Denna fråga ställdes endast vid läsningen av regleringsbreven eftersom utvärderingsuppdragen uttryckligen handlar om utvärdering. För det andra ställdes frågan vad som ska återrapporteras eller utvärderas, vilket är *objektet* för återrapporteringen eller utvärderingen? Detta var inte alltid tydligt, men genom att läsa vidare och sätta ihop helheten av ett återrapporteringskrav har jag tolkat vad regeringen kan tänkas mena. När det gäller fråga ett och två visste jag inte på förhand vad jag letade efter. Vid läsningen av texten noterades hur regeringen benämner

återrapporteringskraven och alla olika objekt som framkom i återrapporteringskraven och utvärderingsuppdragen.

Den tredje frågan som ställdes till materialet var vilken *typ av kunskap* om objektet som efterfrågas. Här tog jag hjälp av de olika byggstenarna i programteorin (se kapitel 2); förutsättningar, aktiviteter, prestationer och effekter. Både prestationer och effekter kan ses som ett resultat av de aktiviteter som har genomförts varför de slagits samman till den gemensamma kategorin resultat. Jag har ändå vid kategoriseringen skiljt på om det handlar om prestation eller effekter, men då som en underkategori till resultat. Därtill har jag lagt till effektivitet som ytterligare en underkategori till resultat då det är rimligt att anta att regeringen vill ha kunskap om måluppfyllelse i relation till resursanvändning. Detta innebär att tre olika kategorier, eller typer av kunskap har använts vid läsningen och tolkningen av regleringsbrev och utvärderingsuppdrag: förutsättningar, aktiviteter och resultat. Resultat kan i sin tur innehålla tre olika typer av resultat; prestationer, effekter, effektivitet.

För att kategorisera typ av kunskap som förutsättningar ska det handla om mänskliga och ekonomiska resurser och andra resurser som är nödvändiga för att en verksamhet ska kunna fungera. När regeringen har efterfrågat vilka behov som finns inom en viss utbildning, exempelvis behov av lärare inom kommunal vuxenutbildning, har detta kategoriserats som förutsättningar eftersom lärare är nödvändigt för att utbildningen ska kunna bedrivas. Typ av kunskap har kategoriserats som aktiviteter om handlar om vad som görs med resurserna, alltså genomförda åtgärder, insatser eller dylikt. När regeringen vill veta på vilket sätt Skolverket har genomfört ett visst uppdrag har detta kategoriserats som aktiviteter. Efterfrågan på kunskap har kategoriserats som resultat när det antingen har handlat om hur mycket av en aktivitet som har gjorts, exempelvis hur många elever som har deltagit i en viss utbildning (prestationer), när regeringen vill veta vilken förändring eller vilka effekter en viss verksamhet har haft (effekter) eller om regeringen efterfrågar kunskap om måluppfyllelse i förhållande till resursanvändning (effektivitet). De tre typerna av kunskap är inte ömsesidigt uteslutande. Ett återrapporteringskrav eller utvärderingsuppdrag kan alltså innehålla krav på två eller alla tre typer av kunskap. Det har inte alltid varit glasklart vilken typ av kunskap som ett återrapporteringskrav eller utvärderingsuppdrag ska kategoriserats som. När kunskap efterfrågas om till exempel ”utbildningsinspektionens omfattning” skulle detta kunna tolkas som en aktivitet, alltså vad som har innefattats och genomförts inom ramen för inspektionen. Jag har dock valt att tolka det som att regeringen efterfrågar hur många

utbildningsinspektioner som har genomförts, vilket då faller under resultat och prestationer. I andra fall har det varit svårt att tolka vad regeringen avser när den vill ha resultat redovisat, i vissa fall framgår det bara att resultatet av något ska redovisas. Resultat skulle ju enligt min kategorisering kunna vara prestationer, effekter eller effektivitet. I de fall det inte har gått att utläsa vilken typ av resultat som regeringen är ute efter har jag kategoriserat detta som prestation, eftersom regeringen inte uttryckligen har frågat efter effekter eller effektivitet.

Den fjärde frågan som ställdes till materialet var om det framgår *varför återrapportering eller utvärdering ska ske*. Svaret på den frågan kan antingen vara ja eller nej. Det är min egen tolkning som har legat till grund för kategoriseringen av återrapporteringskrav och utvärderingsuppdrag. Genom att redogöra för vilka frågor som ställts till texten och hur jag har tänkt vid kategoriseringen är min förhoppning att tydliggöra hur innehållsanalysen har gått till.

3.4 Intervjuer

På grund av hög arbetsbelastning på Utbildningsdepartementet fick jag möjlighet att endast genomföra intervjuer med tre handläggare. De arbetar på tre olika enheter vid departementet vilket har gett en bra spridning mellan olika sakområden som Skolverket ansvarar för. Ansvarig enhetschef valde ut handläggare för mina intervjuer. Även handläggaren vid Skolverket valdes ut av ansvarig chef. I arbetet med intervjuerna har jag tagit de fyra forskningsetiska principerna informations-, samtyckes-, konfidentialitets- och nyttjandekravet i beaktande (Vetenskapsrådet, 2002, s. 7ff). Alla som har intervjuats har gjort det frivilligt och på förhand informerats om syftet med min studie. Alla intervjupersoner har också tillfrågats huruvida de vill bli citerade anonymt eller vid namn. I resultat- och analyskapitlet refererar jag till intervjuperson 1, 2, 3 och 4 (förkortat IP 1 osv). Intervjuerna spelades in och jag är den ende som har tillgång till dessa ljudfiler. Dessutom har intervjupersonerna försäkrats om att deras svar endast kommer att nyttjas i denna studie.

Intervjufrågor och intervjuguider utformades utifrån studiens teoretiska ramverk (se bilaga 1 och 2). Vid analysen av intervjuutskriften har jag använt mig av studiens teoretiska ramverk och letat efter olika typer av användning. Jag har också analyserat kunskapsanvändning avseende tid och intention.

3.5 Validitet och reliabilitet

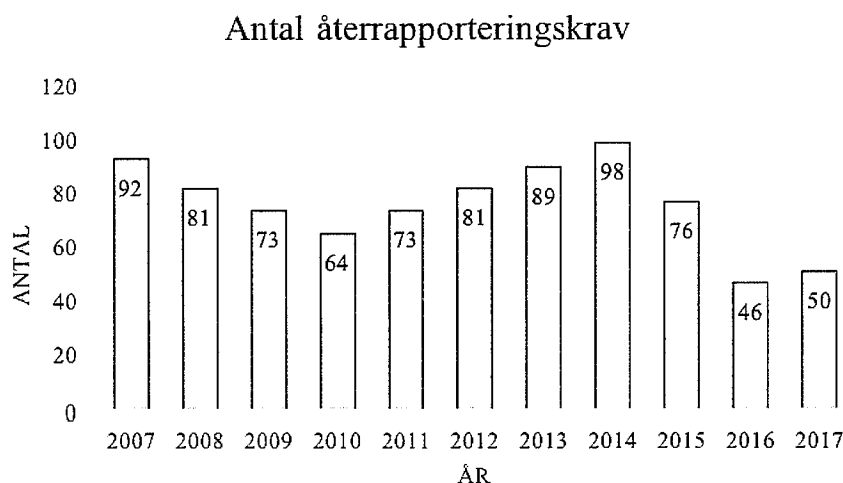
Eftersom detta är en fallstudie och valet av fall inte skett på ett slumpmässigt eller systematiskt sätt är det svårt att ha generaliseringsambitioner. Men genom att studera kunskapsanvändning inom Utbildningsdepartementet som befinner sig i det utvärderingstäta politikområdet utbildning är min förhoppning att kunna säga något om användningen av den kunskap som myndigheter rapporterar till regeringen och bidra till den empiriska forskningen på området.

Reliabilitet handlar om att någon annan ska kunna göra om min studie med samma material och metoder och komma fram till samma resultat och slutsatser (Yin, 2014, s. 48). Då detta är en fallstudie där jag studerar fenomenet på nära håll och där kontext är viktigt, kan fenomenet ändra sig över tid och kontexten kan förändras. Därtill kommer mina egna tolkningar som påverkar studiens resultat och de slutsatser som jag drar. På så vis finns det en subjektivitet i tillvägagångssättet vilket bidrar till studiens reliabilitetsproblem. Men genom att jag i detta kapitel noggrant redogör för hur jag har gått tillväga och på så sätt dokumenterar procedurerna anser jag att studiens reliabilitet främjas. När det gäller den kvantitativa och kvalitativa analysen har jag gått igenom en viss del av materialet två gånger för att på så sätt se hur väl mina tolkningar stämmer överens vid olika tillfällen, något som jag anser också främjar reliabiliteten i denna studie. Frågan om studiens validitet kan delvis diskuteras utifrån operationalisering. Mäter jag det jag vill mäta (Van Thiel, 2014, s. 49)? Intervjufrågorna är utformade efter det teoretiska ramverket vilket jag ser som en indikation på att frågorna belyser användning. Däremot har det funnits svårigheter bland annat när det gäller hur symbolisk användning ska mätas. Jag har därför tagit del av tidigare forskning för att se hur man där har resonerat kring och operationaliserat symbolisk användning. Fortfarande finns det vissa svårigheter att mäta användning som ett berättigande eller ett politiskt argument, det går som sagt inte att garantera att intervjupersonerna inte försöker framställa användningen på ett visst sätt.

4 Resultat och analys

4.1 Återrapporteringskrav och utvärderingsuppdrag 2007 – 2017

Diagram 1 Antal återrapporteringskrav per regleringsbrev för respektive år mellan 2007 – 2017



Källa: Regleringsbrev för respektive budgetår 2007 – 2017 avseende Statens skolverk.

Som framgår av diagram 1 har antalet återrapporteringskrav i Skolverkets regleringsbrev varierat under den studerade tioårsperioden. Mellan år 2007 och 2010 kan en nedåtgående trend skönjas från 92 återrapporteringskrav i regleringsbrevet för år 2007 till 64 stycken år 2010. Efter detta ökar antalet återrapporteringskrav för varje år fram till och med år 2014 då Skolverket har att återrapportera hela 98 återrapporteringskrav. Efter år 2014 minskar återigen antalet krav. År 2016 och 2017 har antalet återrapporteringskrav halverats till 46 respektive 50. Vad denna minskning beror på kan jag bara spekulera i, men det är intressant att notera att minskningen sker efter valet och regeringsskiftet 2014. Samtidigt är det en toppnotering av antalet återrapporteringskrav under valåret 2014 vilket kan tolkas som att den dåvarande regeringen och utbildningsministern Jan Björklund var i behov av uppdaterad kunskap om insatser och åtgärder som sjuösatts under mandatperioden.

Det finns ett fåtal utvärderingsuppdrag till Skolverket mellan år 2007 – 2017. Ett under 2011, två under 2015 och ett under 2016. Resterande år som har undersökts togs inga beslut om utvärderingsuppdrag till Skolverket.

4.2 Vilken kunskap efterfrågas i återrapporteringskrav och utvärderingsuppdrag från regeringen och framgår det varför återrapportering eller utvärdering ska göras?

4.2.1 Typ av återrapporteringskrav i regleringsbrev och objekt för återrapportering och utvärdering

Vid läsningen av regleringsbreven framkom tre huvudsakliga sätt som återrapporteringskrav benämns, ”redovisning”, ”uppföljning” och ”utvärdering”. Den överlägset vanligaste benämningen är ”redovisning”, det vill säga att något ska redovisas tillbaka till regeringen. I varje regleringsbrev för år 2007, 2008, 2013, 2014 och 2017 benämns cirka 90 % av alla återrapporteringskrav som ”redovisning”, och för år 2016 är det 80 % som benämns ”redovisning”. Det ska dock påpekas att i några enstaka fall förekommer både ”redovisning” och ”uppföljning” eller både ”uppföljning” och ”utvärdering” i ett och samma återrapporteringskrav.

Objekten som Skolverket ska återrapportera om varierar mellan olika återrapporteringskrav. Vid läsning av regleringsbreven har jag hittat objekt som bland annat Skolverket, huvudmän, elever och lärare. Vissa återrapporteringskrav handlar om objektet utbildning vilket kan syfta på olika verksamhetsformer och skolformer som gymnasieutbildning, grundskola och vuxenutbildning. Det vanligast förekommande objektet i regleringsbreven för år 2007, 2008, 2013, 2014, 2016 och 2017 som Skolverket ska återrapportera om är om myndighetens egna förehavanden. När det gäller objekten i utvärderingsuppdragen är det ofta reformer eller särskilda satsningar som ska utvärderas. I de fyra utvärderingsuppdrag som finns mellan 2007 – 2017 är det exempelvis en betygsreform, en försöksverksamhet med betyg och en satsning på fortbildning för förskolepersonal som är föremål för utvärdering.

Men vilken kunskap vill regeringen ha mer specifikt? Nedan ska jag redogöra mer i detalj för vilken typ av kunskap som efterfrågas och exemplifiera hur regeringen uttrycker sig genom att utgå från de tre typerna av kunskap som jag kategoriserat återrapporteringskraven och utvärderingsuppdrag efter och som jag presenterade i kapitel 3.

Först ska det dock påpekas att vissa återrapporteringskrav i regleringsbreven inte innehåller någon efterfrågan på kunskap. I dessa återrapporteringskrav efterfrågas ingen kunskap över huvud taget. För 2007 och 2008 års regleringsbrev är denna siffra 23 respektive 15 %. I regleringsbrevet för 2013 är det 48 % av alla återrapporteringskrav där ingen kunskap

efterfrågas. År 2014 är det 28 % av alla återrapporteringskrav där ingen kunskap efterfrågas. År 2016 och år 2017 är det i 33 % respektive 38 % av alla återrapporteringskrav som ingen kunskap efterfrågas. Detta innebär att det endast framgår att något ska utvärderas eller redovisas men det framgår inte vilken typ av kunskap som återrapporteringen ska innehålla. Två exempel får illustrera detta:

Skolverket ska informera berörda målgrupper om språkvalet i grundskolan. I detta ska ingå information om språkvalets betydelse för meritvärdet vid ansökan till gymnasieskolan, om meritpoäng till högskolan, om möjliga val inom ramen för språkvalet, och om möjligheter till språkstudier i gymnasieskolan. I informationen ska elevperspektivet tas tillvara. Uppdraget ska redovisas i årsredovisningen (Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolverk, s. 12).

Statens skolverk ska genomföra en utvärdering av satsningen på personalförstärkningar i skolbibliotek. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 30 november 2017 (Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolverk, s. 8).

I det första exemplet anger regeringen endast att uppdraget ska redovisas. Detta tolkar jag som att regeringen lämnar till Skolverket att välja vilken kunskap som ska redovisas och vad återrapporteringen ska innehålla. Skolverket får därmed stor frihet att bestämma vilken kunskap som myndigheten anser är väsentlig att redovisa tillbaka till regeringen. I det andra exemplet framgår det endast att satsningen ska utvärderas men inte vilken kunskap som regeringen vill ha ut av utvärderingen. Vill regeringen veta resultatet av satsningen, vilka effekter satsningen har lett till eller hur många som har omfattats av den? Det framgår inte av detta återrapporteringskrav vad regeringen är intresserad av att veta, även i detta fall lämnas det öppet för myndigheten att tolka vad utvärderingen ska innehålla.

4.2.2 Typ av kunskap – förutsättningar

Den första av de tre typerna av kunskap som återrapporteringskraven kan kategoriseras efter är förutsättningar. Detta innebär att kunskapen i återrapporteringskravet kretsar kring de resurser som går in i en verksamhet, exempelvis ekonomiska eller mänskliga resurser. Kunskap om förutsättningar utgör en mindre del av alla återrapporteringskrav. I regleringsbrev för år 2007, 2008 och 2013 finns i varje brev sju återrapporteringskrav som handlar om förutsättningar. I regleringsbrevet för år 2016 och för år 2017 är det fyra

återrapporteringskrav i respektive regleringsbrev där kunskap om förutsättningar efterfrågas. Detta är nio % respektive åtta % av alla återrapporteringskrav dessa år. För år 2014 är siffran något högre. Här finns 13 återrapporteringskrav som efterfrågar kunskap om förutsättningar, vilket är 13 % av alla återrapporteringskrav detta år. Följande är ett exempel på när det är förutsättningar som ska återrapporteras: ”Skolverket ska vid nedanstående prognostillfälle redovisa utgiftsprognoser för 2007-2010 för samtliga anslag som myndigheten disponerar” (Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Statens skolverk, s. 11).

Återrapporteringskravet handlar om att regeringen efterfrågar vilka utgifter Skolverket ser framöver när det gäller de anslag som myndigheten hanterar. Detta tolkar jag som att regeringen efterfrågar vilka förutsättningar i form av medel som Skolverket prognostiserar att myndigheten är i behov av. Redovisning av tillgång på och behov av vissa resurser kan ses som förutsättningar för att Skolverket ska kunna bedriva sin verksamhet eller för att en viss utbildning ska kunna genomföras. Ytterligare ett exempel kan illustrera ett återrapporteringskrav där information om förutsättningar efterfrågas: ”Skolverket ska i samverkan med Högskoleverket och Statistiska centralbyrån senast den 15 juni redovisa en prognos över tillgång på och behov av lärare inom förskola, skola och vuxenutbildning” (Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Statens skolverk, s. 12).

En möjlig anledning till att kunskap om förutsättningar inte utgör en mer betydande del av återrapporteringskraven, mellan 8 – 13 %, skulle kunna vara för att regeringen via regleringsbrevet fördelar medel och sätter upp förutsättningarna för Skolverket. Med andra ord har regeringen redan från början god information om hur mycket medel, vilka ekonomiska förutsättningar, som myndigheten har att disponera och hur mycket medel Skolverket ska fördela till olika huvudmän eller utbildningar. Enligt min tolkning skulle detta kunna minska regeringens efterfrågan på kunskap om förutsättningar.

Inte heller i utvärderingsuppdragen är det vanligt förekommande att regeringen efterfrågar kunskap om förutsättningar, denna typ av kunskap efterfrågas i ett av fyra utvärderingsuppdrag. Precis som antytts kan det vara så att regeringen redan har god kännedom om de förutsättningar som har funnits för de satsningar och reformer som ska utvärderas och därför behövs inte denna typ av kunskap. Utvärderingsuppdraget där regeringen uttryckligen vill ha kunskap om förutsättningar handlar om fortbildning för förskolepersonal där regeringen vill veta vilka urvalsprinciper som använts för fortbildningen (U2011/527/S). Det måste ske ett urval av förskolepersonal för att fortbildningen ska kunna

bedrivs och därför tolkar jag detta som att regeringen frågar efter förutsättningarna för fortbildningen.

4.2.3 Typ av kunskap – aktiviteter

Den andra typen av kunskap som återrapporteringskraven kan kategoriseras efter är aktiviteter det vill säga att något görs med förutsättningarna, exempelvis ett uppdrag som Skolverket genomför för att åtgärda ett visst problem inom grundskolan. Tvärtemot vad som gäller kunskap om förutsättningar så är återrapporteringskrav där kunskap om aktiviteter efterfrågas vanligt förekommande i samtliga studerade regleringsbrev. I regleringsbrevet för år 2007 återfinns 51 återrapporteringskrav som handlar om aktiviteter, vilket motsvarar 55 % av alla återrapporteringskrav i det regleringsbrevet. I 2008 års regleringsbrev är det 50 återrapporteringskrav som efterfrågar kunskap om aktiviteter, vilket är 62 % av alla krav detta år. Siffran för år 2014 är 58 återrapporteringskrav vilket innebär att det är 59 % av kraven som detta år handlar om att regeringen vill ha kunskap om aktiviteter. För år 2016 är det 22 återrapporteringskrav där kunskap om aktiviteter efterfrågas, vilket är 48 % av alla krav. År 2017 är siffran 20 återrapporteringskrav, vilket innebär att denna typ av kunskap efterfrågas i 40 % av alla krav detta år.

I regleringsbrevet för år 2013 är siffran något lägre; i 33 återrapporteringskrav efterfrågas kunskap om aktiviteter vilket motsvarar 37 % av antalet krav. Ett återrapporteringskrav som efterfrågar kunskap om aktiviteter kan till exempel handla om vilka åtgärder som Skolverket har genomfört eller vilka insatser myndigheten har utfört. Nedan ges exempel på det.

Skolverket ska redovisa vilka utvärderingar som har genomförts, insatser för att öka kunskapen om hur huvudmännen fördelar och anpassar resurserna utifrån verksamheternas olika förutsättningar och behov, /.../ och åtgärder för att utveckla rapporteringen så att den i ökad utsträckning kan användas av huvudmän för utveckling av verksamhetens kvalitet (Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Statens skolverk , s. 3).

Andra återrapporteringskrav som efterfrågar kunskap om aktiviteter är mer kortfattade: ”Skolverket ska redovisa sitt pågående arbete med internationella studier” (Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Statens skolverk, s. 10). Det senare exemplet överlämnar stor frihet till myndigheten att bestämma vad som ska ingå i redovisningen. Regeringen sätter bara

ramen för återrapporteringen, att det ska handla om det pågående arbetet vilket jag har tolkat som Skolverkets pågående aktiviteter.

I totalt tre av fyra utvärderingsuppdrag efterfrågar regeringen kunskap om aktiviteter, som är kopplat till genomförandet av antingen själva utvärderingsobjektet eller Skolverkets arbete med utvärderingen. För att ge exempel handlar det bland annat om att regeringen vill veta hur Skolverket genomför utvärderingsuppdraget (S2015/2414/JÄM), att utvärderingen ifråga ska innefatta hur huvudmän använt sig av statens kompensation för kostnader av införandet av betyg från årskurs 6 (U2015/03990/S) och att utvärderingen ska belysa hinder som kan ha uppstått vid genomförandet av fortbildning för förskolepersonal (U2011/527/S).

4.2.4 Typ av kunskap – resultat

Som en tredje kategori kan typ av kunskap ses som en efterfrågan på resultat det vill säga resultatet av till exempel Skolverkets åtgärder eller av en viss utbildning. Denna efterfrågan på resultat kan i sin tur innebära resultat i form av prestationer, effekter eller effektivitet.

I regleringsbrevet för år 2007 återfinns 27 återrapporteringskrav som efterfrågar kunskap om resultat, år 2008 28 och år 2013 24, år 2014 31, år 2016 14 och för år 2017 är det 20 återrapporteringskrav som innehåller krav på kunskap om resultat. Detta innebär att det i samtliga regleringsbrev är cirka 30 % av alla återrapporteringskrav som efterfrågar kunskap om resultat, förutom för år 2017 då det är 40 % av alla återrapporteringskrav. Den vanligast förekommande typen av resultat i samtliga regleringsbrev är att regeringen efterfrågar kunskap om prestationer, som i exemplet nedan där regeringen efterfrågar hur många som har deltagit i den statliga befattningsutbildningen.

Skolverket ska redovisa omfattningen av befattningsutbildningen för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem. Redovisningen ska bl.a. avse hur många rektorer och andra med motsvarande ledningsfunktion som under budgetåret har deltagit i den statliga befattningsutbildningen (Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolverk, s. 2).

Andra återrapporteringskrav som gäller resultat innebär en efterfrågan på kunskap om effekter, vilket följande är ett exempel på: ”Skolverket ska redovisa /.../ effekter av

genomförda inspektioner i relation till målet för verksamhetsgrenen” (Regleringsbrevet för budgetåret 2007 avseende Statens skolverk, s. 7). Ett annat exempel är följande:

Statens skolverk ska följa upp och analysera kvinnors och mäns sysselsättning eller annan aktivitet efter avslutade studier inom kommunal vuxenutbildning och utbildning i svenska för invandrare. Särskild vikt ska läggas vid analys av etablering på arbetsmarknaden (Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolverk, s. 4).

I det första exemplet efterfrågas uttryckligen effekter av inspektioner. I det andra exemplet kan det enligt min mening tolkas som att regeringen efterfrågar effekter av utbildningen eftersom regeringen vill veta vad deltagarna gör efter utbildningen och är särskilt intresserad av etableringen på arbetsmarknaden.

I samtliga utvärderingsuppdrag efterfrågar regeringen kunskap om resultat avseende effekter. Det är med andra ord framförallt effekter som regeringen är ute efter när den ger särskilda utvärderingsuppdrag till Skolverket. I ett uppdrag om att utvärdera ett våldsförebyggande program framgår det att ”Utvärderingen ska bl.a. belysa huruvida programmet leder till förändring av stereotypa könsnormer som kopplar samman maskulinitet och våld samt till förändring av attityder och beteende kopplat till pojkars våld” (S2015/2414/JÄM). I citatet framgår det att regeringen vill veta om programmet har lett till förändringar av normer samt attityder och beteenden, vilket innebär att regeringen är ute efter vilka effekter som programmet har haft.

Det förekommer också att regeringen efterfrågar kunskap om både prestationer och effekter. Sammanräknat över åren innehåller totalt 18 återrapporteringskrav i regleringsbrev för år 2007, 2008, 2013, 2014, 2016 och 2017 en efterfrågan på både prestationer och effekter. I två av fyra utvärderingsuppdrag efterfrågar regeringen kunskap om både prestationer och effekter. Efterfrågan om resultat avseende effektivitet är inte vanligt förekommande. I samtliga studerade regleringsbrev hittades endast fyra återrapporteringskrav som efterfrågar resultat i form av effektivitet. Det var inget utvärderingsuppdrag som innehöll en efterfrågan på kunskap om effektivitet.

Jag har nu presenterat återrapporteringskrav och utvärderingsuppdrag baserat på de olika typerna av kunskap. I tabell 1 sammanfattas resultatet av återrapporteringskraven som är

betydligt fler till antalet jämfört med utvärderingsuppdragen. Av tabellen framgår att den vanligast förekommande typen av kunskap när det gäller regleringsbrev, förutom år 2017, är kunskap om aktiviteter. År 2017 är andelen återrapporteringskrav där kunskap om aktiviteter efterfrågas lika stor som andelen krav om resultat. I regleringsbrevet för år 2013 är det fler återrapporteringskrav, nästan hälften av alla krav, där ingen kunskap efterfrågas än vad det är återrapporteringskrav som efterfrågar kunskap om aktiviteter.

Tabell 1 Återrapporteringskrav fördelat på olika typer av kunskap

Andel återrapporteringskrav per år fördelat på olika typer av kunskap						
År	2007	2008	2013	2014	2016	2017
Förutsättningar	8	9	8	13	9	8
Aktiviteter	55	62	37	59	48	40
Resultat	29	35	27	32	30	40
Ingen kunskap	23	15	48	28	33	38

Källa: Regleringsbrev för budgetåret 2007, 2008, 2013, 2014, 2016 och 2017 avseende Statens skolverk.

Det ska påpekas att vissa av återrapporteringskraven innehåller krav på två eller alla tre typer av kunskap. I regleringsbrevet för år 2007 innehåller 13 av alla återrapporteringskrav krav på två olika typer av kunskap. Denna siffra i regleringsbrevet för år 2008 och år 2013 är 16. I regleringsbrevet för år 2014 är det 18 återrapporteringskrav där två typer av kunskap efterfrågas. Medan det i regleringsbrevet för år 2016 och år 2017 finns sju respektive nio återrapporteringskrav som efterfrågar två typer av kunskap. Endast ett återrapporteringskrav i regleringsbrevet för år 2007 efterfrågar alla tre typerna av kunskap, samma gäller för regleringsbrevet för år 2013 och år 2016. I regleringsbrevet för år 2017 är det två återrapporteringskrav där tre typer av kunskap efterfrågas. För år 2014 är denna siffra något högre, här finns sex återrapporteringskrav där tre typer av kunskap efterfrågas. Återrapporteringskrav där två eller tre typer av kunskap efterfrågas kan vara mer detaljerade och blir på så sätt mer styrande för Skolverket jämfört med vissa av de ovan redovisade återrapporteringskraven som är mindre detaljerade.

Statens skolverk ska i årsredovisningen redovisa sina insatser utifrån minoritetspolitikens mål och dess tre delområden. Redovisningen av insatser ska innehålla en analys både av myndighetens eget interna arbete och externt riktade insatser inom det egna ansvarsområdet. I redovisningen ska också

ingå vilka effekter som myndigheten avser att uppnå med insatserna samt, i den mån det är möjligt, vilken effekt insatserna har haft för de nationella minoriteterna (Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Statens skolverk, s. 2).

Detta är ett exempel på ett återrapporteringskrav där kunskap efterfrågas om Skolverkets insatser, alltså de aktiviteter som myndigheten genomfört. Myndigheten åläggs i detta återrapporteringskrav även, om det är möjligt, att redovisa resultat i form av effekter av insatserna. Det finns även återrapporteringskrav som efterfrågar kunskap om förutsättningar och resultat avseende prestationer och effekter:

Skolverket ska löpande följa upp och analysera den reformerade gymnasieskolan som har startat hösten 2011, bl.a. med statistik över söktryck till olika program samt genomströmningen i gymnasieskolan. /.../ Vad gäller yrkesutbildningen bör den programvisa uppföljningen bl.a. omfatta tillgången på platser för arbetsplatsförlagt lärande, i vilken utsträckning eleverna erhållit grundläggande behörighet till högre utbildning, tillgång till yrkeslärare samt elevernas etablering på arbetsmarknaden (Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolverk, s. 11).

I exemplet ovan efterfrågas söktryck till olika program, tillgång på platser och tillgång till yrkeslärare. Detta är förutsättningar för utbildning inom gymnasieskolan. Elever måste söka in, det måste finnas platser och det måste finnas lärare för att utbildning ska kunna bedrivas. Samtidigt efterfrågar regeringen hur många som har tagit sig genom gymnasieskolan, genomströmningen, vilket kan ses som ett resultat av att ha gått i gymnasieskolan och därmed kategoriseras som en prestation. Regeringen efterfrågar också kunskap om grundläggande behörighet till högre studier och om elevernas etablering på arbetsmarknaden, alltså resultat av yrkesutbildning i form av effekter.

När det gäller utvärderingsuppdragen är det två av fyra uppdrag som innehåller efterfrågan på två olika typer av kunskap och i ett utvärderingsuppdrag återfinns krav på alla tre typer av kunskap. Utvärderingsuppdragen är mer utförligt skrivna jämfört med återrapporteringskraven och således finns det mer utrymme för regeringen att specificera vad den vill att utvärderingsuppdraget ska innehålla. I ett utvärderingsuppdrag angående en fortbildningsinsats för förskolepersonal vill regeringen till exempel veta vilka ämnesområden som tagits upp inom ramen för fortbildningen, vilka effekter som fortbildningen haft för kompetensen hos förskolepersonalen som deltagit och vilka urvalsprinciper som använts för

fortbildningen (U2011/527/S). Detta innebär att regeringen på en och samma gång vill veta vilka aktiviteter i form av ämnesområden som tagits upp inom fortbildningen, vilket resultat fortbildningen har haft i form av effekter hos deltagarna och även vilka förutsättningar som legat till grund för fortbildningen i form av urvalskriterier för urval av förskolepersonal.

4.2.5 Framgår det varför återrapportering eller utvärdering ska göras?

Tabell 2 Antal återrapporteringskrav och om det framgår varför återrapportering ska ske

Antal återrapporteringskrav per år och om det framgår varför återrapportering ska ske						
År	2007	2008	2013	2014	2016	2017
Ja	2	1	0	1	2	3
Nej	90	80	89	97	44	47

Källa: Regleringsbrev för budgetåret 2007, 2008, 2013, 2014, 2016 och 2017 avseende Statens skolverk.

Tabell 2 visar att för alla studerade år är det ytterst få återrapporteringskrav där det framgår varför återrapportering ska göras. För till exempel år 2013 framgår det inte av något återrapporteringskrav varför återrapportering ska ske medan det för år 2014 framgår av ett återrapporteringskrav. I de fall det framgår varför återrapportering ska göras handlar det exempelvis om att få kunskap om vart det krävs åtgärder från staten och förslag om ”förändringar i lagar och förordningar” (Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Statens skolverk, s. 8, 13). Detta skulle kunna tolkas som att regeringen avser att använda kunskapen som återrapporteringen genererar på ett instrumentellt sätt, inför framtida beslut om åtgärder eller lagar och förordningar.

Det är dock påtagligt att det i en övervägande majoritet av återrapporteringskraven, för att inte säga nästan alla, inte framgår varför återrapportering ska göras. Att det inte framgår varför något ska återrapporteras kan tolkas som att regeringen inte vet om eller hur kunskapen som efterfrågas ska användas. I studiens teoretiska ramverk är en av dimensionerna intention som handlar om till vilken grad inflytandet är avsett eller oavsiktlig. I vilken utsträckning finns det ett medvetet, tydligt och förväntat inflytande av utvärderingen i fråga? Ett avsett inflytande av en utvärdering är som tydligast om det finns ett uttryckligt ändamål med utvärderingen och om detta också uttrycks i kontrakt eller uppdrag till utvärderaren. När det nu visar sig att det i de flesta återrapporteringskraven inte framgår varför återrapportering ska ske kan man se detta som att det inte finns ett medvetet eller förväntat inflytande av återrapporteringen. Men

det bör påpekas att även avsett inflytande kan vara uttalat eller dolt. Det kan vara så att regeringen inte vill uttala intentionen till myndigheten, för att sedan när det väl återrapporteras vara fri att använda kunskapen som den vill. Det är ändå så att när det inte framgår varför det ska återrapporteras får myndigheten lite vägledning vilket i sin tur skulle kunna försvåra Skolverkets arbete med att återrapportera.

I utvärderingsuppdragen är det dock annorlunda. Det går att utläsa i tre av fyra utvärderingsuppdrag varför utvärdering ska göras. I ett av utvärderingsuppdragen framgår det att det saknas kunskap om metoder som är fungerande när det gäller att förebygga våld mot kvinnor (S2015/2414/JÄM). I ett annat utvärderingsuppdrag framgår det att man vet lite om det område som ska utvärderas och att det därför blir ett sätt att fördjupa kunskapen (U2016/04865/S). Båda dessa argument till att genomföra utvärderingar kan ses som ett uttryck för en konceptuell användning. Utvärderingarna kan bli ett sorts upplysande inslag i det politiska arbetet och bidra med insikter, idéer eller värderingar av hur insatserna fungerar. Man utvärderar för att få ökad kunskap men har inga direkta beslut eller åtgärder med i tankarna, utan det kanske är först senare som regeringen ser att den vill fatta beslut om åtgärder mot bakgrund av det som kommer fram av utvärderingarna. För att tolka det som framkommer i dessa två utvärderingsuppdrag ger regeringen uttryck för konceptuell snarare än instrumentell användning av utvärderingsresultatet. I ett tredje utvärderingsuppdrag framkommer följande:

För att regeringen ska kunna föreslå relevanta åtgärder som leder till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan är det av stor vikt att reformer utvärderas./.../ Mot denna bakgrund bör Skolverket ges i uppdrag att utvärdera vissa konsekvenser av betyg i årskurs 6 i grundskolan och motsvarande skolformer så att regeringen framöver har ett ytterligare väl underbyggt underlag som utgångspunkt inför framtida insatser när det gäller frågor om betyg (U2015/03990/S).

I citatet ovan betonar regeringen på ett generellt plan vikten av att utvärdera för att sedan kunna utforma åtgärder inom skolpolitiken. Regeringen betonar också att själva utvärderingsuppdraget kan ses som ett underlag för framtida beslut. Jag tolkar det som att regeringen har en instrumentell syn på utvärderingens användning, att utvärderingen kan användas inför framtida beslut när det gäller insatser om betyg. Med andra ord utgår

regeringen från att utvärderingen kommer att peka på ett resultat som sedan går att använda som underlag för att fatta beslut.

I alla dessa tre utvärderingsuppdrag finns det alltså utskrivet varför Skolverket ska genomföra en utvärdering vilket kan tolkas som att det finns avsett inflytande med utvärderingarna.

Givetvis behöver det inte betyda att regeringen använder kunskapen när den väl finns till hands men det går i alla fall att påstå att det i dessa utvärderingar verkar finnas en i förhand uppsatt intention med utvärderingarna. I samtliga tre utvärderingsuppdrag framgår det varför utvärdering ska göras i ett avsnitt som namngetts ”Skälen för regeringens beslut” (S2015/2414/JÄM; U2015/03990/S; U2016/04865/S), vilket pekar på att regeringen har en intention med varför den beställt utvärderingarna.

I ett av utvärderingsuppdragen framgår det dock inte varför satsningen ska utvärderas. När det gäller detta utvärderingsuppdrag kan det bara spekuleras i om det är så att satsningen utvärderas för att insatser ska utvärderas, att det är en ritual och att det därmed inte finns någon användning av utvärderingen.

4.3 Hur använder regeringen den kunskap som den får in via utvärderingsuppdrag och återrapporteringskrav?

4.3.1 Typ av användning

Allt som oftast lämnar Skolverket in en skriftlig redovisning som innehåller den efterfrågade återrapporteringen eller utvärderingen. Därefter är det ansvarig handläggare som läser redovisningen och oftast bjuder departementet in Skolverket för att muntligen redovisa uppdraget för ansvarig handläggare och chefer. När det handlar om ”politiskt heta” produkter är även den politiska ledningen med vid redovisningarna. Ibland är det statssekreteraren och politiskt sakkunniga som är med, det händer att statsrådet är närvarande vid presentationerna. Om den politiska ledningen inte varit närvarande vid Skolverkets presentation görs en sammanfattning och en särskild föredragning för ansvariga politiker.

Om vi inte haft någon politiker som har varit med när det har redovisats gör vi normalt sett en sammanfattning av rapporten och föredrar den för den politiska ledningen där de huvudsakliga förslagen eller slutsatserna av rapporten framkommer. Ibland kan det vara så att man behöver lägga en rapport till handlingarna om det är ett förslag som vi känner att vi inte kan gå vidare med. Så kan det vara, det kan vara av olika skäl som det inte är lämpligt att till exempel lägga ett förslag för

att det är för stor arbetsinsats för stunden för att utforma ett sådant förslag och att det liksom hamnar på vänt tills det blir ett bättre tillfälle (IP 2).

Texten och citatet ovan visar att den politiska ledningen alltid informeras om den kunskap som Skolverket har lämnat. Detta kan enligt min mening tolkas som att kunskapen tas i beaktande eftersom handläggare och ansvariga politiker på ett eller annat sätt tar till sig kunskapen antingen genom att läsa en rapport eller lyssna till en redovisning. Dock behöver detta inte innebära att det leder till några beslut eller konkreta förslag då den kunskap som Skolverket redovisat kanske inte stämmer överens med hur regeringen vill agera inom området. Definitionen av användning som presenteras i avsnitt 2.3 räknar beaktande av kunskap som användning. Min tolkning är således att regeringen använder den kunskap som Skolverket levererar eftersom det finns ett standardiserat förfarande där kunskapen tas i beaktande av både opolitiska och politiska tjänstemän.

Vad händer när kunskapen har redovisats och föredragits för politikerna? Den frågan har Skolverket själv ställt sig. Under 2016 gjorde myndigheten nämligen en egen uppföljning av hur departementet tar emot ett urval av rapporter från Skolverket, om det har kommit fram ny kunskap och om regeringen har haft nytta av det som har levererats. Skolverket har gjort intervjuer med handläggare på departementet för att få en uppfattning om hur departementet bedömer rapporternas kvalitet, hur väl de svarar mot det som regeringen har beställt och vad departementet gör med rapporterna (Skolverket, 2017, s. 27). Att myndigheten gör denna typen av uppföljning kan enligt min mening tolkas som att det inte är tydligt hur regeringen använder kunskapen från Skolverket eftersom det inte alltid går att spåra kunskapsanvändning i officiella regeringsdokument. Det är framförallt *instrumentell* och *konceptuell* användning av kunskap som intervjupersonerna ger uttryck för. Den kunskap som Skolverket levererar är central för beslut om insatser och åtgärder:

Det är väldigt viktigt för fortsatta ställningstaganden. /.../ Jag tänker på statsbidrag. De [Skolverket] redovisar hur det går med en satsning, så här många är intresserade och söker. Ibland görs mer kvalitativa uppföljningar, att det verkar få de här effekterna och att det går åt så här mycket pengar. Det är jättemycket sökt eller det är jättelite sökt och då kan man ju fundera över ska vi nu förlänga den här satsningen eller är det läge att stanna upp och i så fall hitta på någonting annat eller göra justeringar i den förordning och det uppdrag som finns, så kan det vara. Så är det ganska ofta (IP 3).

Intervjupersonen är inne på att Skolverkets kunskap är väsentlig för vägledning om huruvida en satsning ska fortsätta, ändras eller avvecklas. Detta tolkar jag som att kunskapen kommer till användning på ett *instrumentellt* sätt. I en annan intervju framkommer att kunskapen från Skolverket är ”helt avgörande” (IP 2) för beslutsfattande gällande skolpolitiska frågor:

Myndigheten har sakkunskapen och har också en förankring ute i skolvärlden och har liksom örat mot marken så det är vår förlängda arm ute i utbildningspolitiken /.../ vi behöver en myndighet som hjälper oss att vaska fram någon slags sammanfattning. Vi lyssnar genom Skolverket, de har en väldigt viktig roll att spela. /.../ Det är mitt intryck att vi tar in det [återrapportering och utvärdering], läser det och använder oss av det. Det är ändå min bild av det. Vi håller inte Skolverket sysselsatta i onödan (IP 2).

Intervjupersonerna ger också exempel på fall där Skolverkets kunskap och redovisning av utveckling inom ett visst område har legat till grund för beslut om insatser:

När vi har arbetat med det som ska utgöra framtida satsningar i budgeten då har vi använt oss av det som Skolverket har rapporterat här [återrapporteringskrav inom yrkesutbildningsområdet]. När de säger till exempel att man måste göra satsningar på yrkeslärare då har vi fött in det i budgetprocessen och så har vi försökt få till så vi kan ha satsningar för hur man kan få fler behöriga yrkeslärare (IP 2).

Citatet tyder på en traditionell instrumentell användning av kunskap som är en del av studiens teoretiska ramverk. Regeringen kan med hjälp av den kunskap som Skolverket levererar via återrapporteringskrav och utvärderingar fatta beslut inom utbildningspolitiken. Detta följer en rationell beslutsgång där politiker vet vad de vill och att kunskapen från myndigheten går att agera utifrån. Den instrumentella användningen poängteras också av handläggaren på Skolverket:

Vissa uppdrag hamnar i en proposition om det är så att det är ett lagförslag. /.../ Om det är en försöksverksamhet som vi utvärderar då när vi rapporterar in tillbaka till Regeringskansliet då kan det resultera i att om det är en bra försöksverksamhet eller om det visar ett bra resultat så kan man välja från regeringens håll att permanenta verksamheten så att det inte längre är en försöksverksamhet (IP 4).

Handläggaren på Skolverket är noga med att påpeka att hur användningen ser ut beror på vilken typ av återrapportering eller utvärdering det rör sig om. Lagförslag eller beslut om att permanenta en försöksverksamhet är dock tydliga exempel på att Skolverkets kunskap kan leda till regeringsbeslut. Handläggarna på Utbildningsdepartementet ser också Skolverkets kunskap som central ur ett upplysande perspektiv och att det kan ge nya insikter och idéer om det som specifikt återrapporteras och utvärderas:

Det är alltid någon form av ny kunskap. Jag tänker exempelvis på när man har haft i uppdrag att följa upp och i någon mån utvärdera befattningsutbildningen för rektorer. Det visade på jättefina resultat och gav ny kunskap om vad det var som var så jättebra och också vad man saknade och som man kände att det här skulle vi vilja ha mer av (IP 3).

Det kan också vara så att Skolverkets kunskap bidrar till nya insikter och blir en ögonöppnare på ett generellt plan. Det kan visa sig att en skolpolitisk fråga som återrapporterats visar på större problem än vad departementet tidigare trott och på så sätt blir Skolverkets kunskap en referens och kan påverka sättet att se på en viss politisk fråga. Skolverkets kunskap bidrar även med en bred beskrivning över vissa målgrupper inom exempelvis ungdomspolitiken:

Genom det som Skolverket rapporterar kan man få en bättre bild av olika unga, i det här fallet unga som lyder under det kommunala aktivitetsansvaret och det kan hjälpa till att bredda bilden av olika unga inom ungdomsgruppen. På så sätt får vi en bredare bas att stå på när det gäller den frågan (IP 1).

Förutom att intervjupersonerna ger uttryck för en instrumentell användning av kunskap visar citaten ovan att det också verkar finnas en *konceptuell* användning av kunskap. Från Skolverkets sida påpekas att myndigheten är närmare den faktiska skolverksamheten jämfört med Utbildningsdepartementet och att myndigheten därmed bidrar med kunskap om hur olika satsningar fungerar i praktiken. Det verkar dock som att det är svårt att skilja på instrumentell och konceptuell användning. Det förefaller som att dessa två typer av användning ofta är tätt sammanlänkade. Detta innebär att återrapportering och utvärdering ger kunskap och fungerar på ett upplysande sätt vilket sedan påverkar vilka beslut som tas och att kunskapen blir ett underlag i beslutsprocessen. Följande citat är ett exempel där Skolverket bidragit med ökad kunskap vilket sedan lett till att regeringen tagit ett beslut för att åtgärda frågan. Skolverkets

uppföljning gav ny kunskap om det nyligen ikraftträdde kommunala aktivitetsansvaret vilket ledde till att regeringen tog beslut om ytterligare ett uppdrag till samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar.

För ett år sedan vet jag att man [Skolverket] följde upp det kommunala aktivitetsansvaret, hur det såg ut i kommunerna, och då kom man fram till att det ser väldigt olika ut och det i sin tur har ju gjort att samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar fick ett tilläggsdirektiv för att få det kommunala aktivitetsansvaret att fungera bättre i praktiken. Då var Skolverkets rapport en av de rapporterna som låg till grund för att man såg att här behövs det göras någonting för att det ska bli mer jämlikt för de unga oavsett var man bor geografiskt (IP 1).

Ytterligare ett exempel kan illustrera att konceptuell och instrumentell användning är tätt sammanlänkat:

Vi har satsat på en styrning där vi ger ett samlat uppdrag där Skolverket får göra en samlad redovisning av vad som händer inom yrkesutbildningsområdet. Då blir det ett viktigt verktyg för oss, till exempel i budgetprocessen när vi ser att här rapporterar de [Skolverket] att det finns luckor och då får vi ta med oss det och fundera på om det här ska bli en framtida satsning i statsbudgeten till exempel att vi plockar upp x, y, z som möjliga utvecklingsområden där man antingen inför nya statsbidrag eller att man ger något nytt uppdrag till Skolverket eller någon annan myndighet och då använder vi ju den rapporten för att fatta sådana beslut (IP 2).

Intervjupersonen menar att Skolverket ger ny information och kunskap, upplyser departementet och regeringen om vilka luckor och brister som finns inom yrkesutbildningsområdet vilket sedan är användbart i budgetprocessen för beslut om insatser och åtgärder inom området.

Skolverkets kunskap kan också bekräfta en bild eller en utveckling som departementet har kännedom om sedan tidigare vilket då blir ett ”belägg för att vi antingen är på rätt spår eller att vi kanske måste justera någonting” (IP 2). Kunskapen blir i vissa fall ett kvitto på att det är åtgärder som fungerar bra och efter detta tas beslut om vad som ska göras med det som återrapporterats eller utvärderats. Enligt min mening kan detta tolkas som en instrumentell användning eftersom det ger vägledning för regeringen om något ska fortsätta eller justeras. Det verkar således inte som att det är frågan om att regeringen i efterhand försöker

argumentera eller rättfärdiga ett beslut eller försöker framställa politikerna i ett bra ljus, det handlar inte om *symbolisk* användning. Det är dock vanligt förekommande att kunskap från Skolverket används i framföranden och talunderlag till statsråd eller statssekreterare exempelvis i samband med riksdagsfrågor eller interpellationer:

En rapport från Skolverket kan vara otroligt betydelsefull för den ger en nulägesbild av hur det ser ut som också kan vara viktig att förmedla. Så det blir ju ett underlag för att visa på varför det är viktigt att man gör någonting på det här området och kanske måste fundera på vad mer behöver göras för att det ska bli mer jämlikt för unga oavsett var man bor geografiskt (IP 1).

Citatet ovan skulle kunna tolkas som att kunskapen används på ett symboliskt sätt, i ett påverkansarbete och för att föra ett politiskt argument. Men intervjupersonerna ger inte uttryck för att det skulle handla om att legitimera en uppfattning som redan är bestämd på förhand. Snarare handlar det om att visa på fakta om hur det ser ut inom ett visst politikområde och att det då kan bli ett konstaterande att det behövs fortsatta åtgärder. En av intervjupersonerna påpekar att ”jag vill gärna tro att vi väntar tills vi har så pass mycket beslutsunderlag som vi tycker att vi behöver för att gå en viss väg /.../ att vi har ordentligt med beredningsunderlag på fötterna för att gå i en viss riktning” (IP 2). Det som kommer till uttryck är alltså inte symbolisk användning så som det föreskrivs i det teoretiska ramverket utan snarare att Skolverkets kunskap levereras och att regeringen sedan bestämmer vilka beslut som ska tas inom ett visst område.

Det teoretiska ramverket utökades med undergruppen *ingen användning* mot bakgrund av att utvärdering och återrapportering kan ses som en samhällstrend och ritual. Med detta synsätt är det viktigare att något utvärderas och återrapporteras snarare än att kunskapen som genereras från detta används. Under intervjuerna framkommer dock inga svar som skulle kunna tyda på en icke-användning:

I de flesta uppdrag ser man att det finns ett behov och att man behöver ha kunskap, så jag tror inte att man sätter massa uppdrag bara för uppdragens skull. Så upplever jag inte att det är (IP 1).

Det är också återkommande bland intervjupersonerna att poängtera att Skolverket befinner sig närmare målgrupperna för politiken och att departementet är längre från verkligheten. På så sätt har departementet genom Skolverket möjligheten att inhämta nulägesrapporter. En av

intervjupersonerna går också in på skillnaden mellan särskilda utvärderingsuppdrag och återrapporteringskrav i regleringsbrev och kommer in på att det finns ett större syfte med att regeringen ska få kunskap och nulägesrapporter:

Om vi hamnar på utvärdering kan man säga att vi förväntar oss något som är lite djupare än om det är ett återrapporteringskrav och man ska följa upp någonting. /.../ Man vill se vad som har hänt och vad det kan förväntas ge för effekter. Hur uppfattar exempelvis rektorer, lärare och elever saker. /.../ Till syvende och sist är det så att med de uppdrag som ges att det landar ute i förskolor, skolor och vuxenutbildning. Det är ju de som ska ha nytta av det och det vi vill är att skolan ska vara så bra som möjligt för alla. Det är ju yttersta syftet någonstans (IP 3).

Jag tolkar citatet som att regeringens yttersta syfte med att få kunskap genom återrapportering och utvärdering är att veta hur målgrupperna för utbildningspolitiken tar emot de insatser som sätts och att kunskap behövs för att förbättra den svenska skolan. Det handlar inte om icke-användning då Skolverkets kunskap verkar vara central för att regeringen ska kunna påverka den svenska skolan i önskvärd riktning.

Trots att det inte verkar röra sig om icke-användning och att regeringen på det ena eller det andra sättet tar kunskapen i beaktande innebär inte det att kunskapen alltid används på ett instrumentellt sätt. Regeringen består av flera departement som måste vara överens innan beslut kan tas om en viss fråga. Åsikten hos Utbildningsdepartementet och det parti som har ansvar för utbildningsfrågorna kanske inte stämmer överens med åsikten på ett annat departement där ett annat regeringsparti är ansvarigt. Förhandling och kompromiss blir därför nödvändigt och den kunskap som Skolverket levererat kan komma i kläm. En handläggare påpekar att "Det kan ju vara så, i vissa fall, att vi kan leverera ett underlag med precis det man ville ha som beställare men det finns andra åsikter i Regeringskansliet av den ena eller den andra orsaken som gör att det faktiskt inte blir något beslut" (IP 4). Detta är i linje med definitionen av användning som innebär att kunskapen inte alltid stämmer överens med hur regeringen vill agera politiskt. Regeringen fattar beslut som ett kollektiv och kompromisser måste till om det är så att departement eller olika partier inte är överens. Detta visar enligt min mening att den politiska kontexten är viktig för instrumentell användning av den kunskap som Skolverket rapporterar till regeringen.

4.3.2 Intention

Att döma av intervjuerna finns det förväntat inflytande av kunskapen som Skolverket levererar. Departementet vill kunna använda den kunskap som kommer in "annars skulle vi inte ge uppdrag om vi inte trodde att det skulle vara något som vi skulle ha användning av" (IP 2), "det är ju syftet naturligtvis, att man ska ha nytta av resultaten" (IP 3). Handläggaren på Skolverket menar att "vi är ju regeringens expertmyndighet, den kunskap som kommer härifrån den ska ligga till grund för de beslut som fattas" (IP 4). Det är enligt min tolkning ingen tvekan om att det finns *avsett inflytande* när det gäller kunskapen från Skolverket.

Ett annat tecken på avsett inflytande är att regeringen sätter datum när något senast ska vara återrapporterat eller utvärderat. Det är vissa tidpunkter som är viktiga för att kunskapen ska kunna användas som underlag i till exempel budgetprocessen. Skolverket verkar medveten om att underlag för budgetprocessen är viktiga och att specifika datum för återrapportering finns av ett skäl. Flera återrapporteringskrav redovisas i myndighetens årsredovisning och en handläggare menar att det som återrapporteras i denna ska vara användbart:

Årsredovisningen är ett typiskt dokument där vi och andra enheter som är berörda får lämna synpunkter på de uppgifter som kommer in och säga om det är någonting vi saknar eller om det är någonting som borde utvecklas mer. Då får man fundera till nästa år om man ska formulera det på något annat sätt så att man får in det man behöver. Det är alla handläggare som är berörda av den myndighetens återrapporteringar som är ombedda att fundera 'var det här vad vi förväntade oss, är det här användbart?' (IP 2).

Citatet ovan visar att det finns ett förväntat inflytande av den kunskap som Skolverket levererar eftersom återrapporteringskrav kan formuleras om inför kommande år om det är så att regeringen inte får in den kunskap som förväntas. Denna förväntan kan sättas i kontrast till analysen i avsnitt 4.2.5. I de flesta återrapporteringskrav framgår det inte varför återrapportering ska ske. Detta kunde delvis tolkas som att det inte finns ett medvetet eller förväntat inflytande av återrapporteringen men det kunde också tolkas som att det finns avsett inflytande men att det inte framgår av själva återrapporteringskravet. Utifrån intervjusvaren kan jag således konstatera att det finns ett medvetet eller förväntat inflytande av kunskapen från Skolverket men att detta är outtalat eller dolt sett till regleringsbrevet. Hur kan det komma sig att intentionen är dold? Intervjupersonerna återkommer ständigt till frågan om styrning av myndigheten. En av intervjupersonerna menar att regeringen antingen skriver i

uppdraget eller ”i anslutning till uppdraget också kommunicerat med myndigheten vad vi har för förväntningar på vad som ska komma av uppdraget, så att det blir ett användbart underlag” (IP 2). Det framkommer också att regeringen för en kontinuerlig dialog med Skolverket och i samband med dessa dialoger kan det hända att myndigheten har funderingar kring vad ett visst återrapporteringskrav eller utvärderingsuppdrag ska innehålla. Intervjupersonen påpekar dock att ”där går inte departementet eller regeringen in och styr när vi inte har uttalat vad det är de måste göra” (IP 3).

Genom intervjupersonerna visar det sig vara en balansgång mellan att vara tydlig i beställningen samtidigt som man aktar sig för att detaljstyra myndigheten. Det verkar vara viktigt att myndigheten ska äga sina egna frågor och själv ta ansvar för vad som ska rapporteras in till regeringen. En av intervjupersonerna ger uttryck för att regeringen på ett tydligare sätt vill låta myndigheten själv bestämma vilken kunskap som ska lämnas till regeringen, istället för att ha utförliga och detaljerade uppdrag. Det ”är en del i den förändrade styrningen /.../ ett medvetet val att försöka hålla nere detaljnivån i beställningen och låta myndigheten själv fundera ut vilka uppgifter som är vettiga att lämna i det specifika sammanhanget” (IP 2). Skolverket påpekar att myndigheten vet vad som ska göras trots att det inte framgår av återrapporteringskraven varför det ska återrapporteras. Även handläggaren på Skolverket framhåller att detta är en del av styrrelationen mellan regering och myndighet:

Det här handlar om mål- och resultatstyrningen, att man har ett tillitsbaserat styrningssätt av myndigheten och där är det så att vi vill helst inte ha alltför detaljerade återrapporteringskrav. /.../ Vi tycker att det är en bra styrning när vi får på rubriknivå vad det är som ska återrapporteras och att vi sedan kan ta det vidare och stå för detaljerna (IP 4).

Handläggaren menar vidare att arbetet med att återrapportera inte försvåras av det faktum att intentionen är dold. Även om regeringen kan peka på ett område där den vill ha mer kunskap så har myndigheten det större perspektivet och kan se andra delar som regeringen borde vara intresserad av att ha kunskap om. Myndigheten har med sin 600 anställda ”kapacitet att djupdyka i olika frågor” (IP 4) och ser därför inga svårigheter med att vara självständig i den återrapportering och utvärdering som ska rapporteras till regeringen.

I vissa fall kan kunskapen från Skolverket ha *oavsiktligt inflytande*:

Vi har nog en bild av vad vi tror att vi ska använda rapporten till. Men sen kan det som sagt dyka upp andra spår, som vi ser att vi inte hade tänkt på. Där man ser att detta är andra departement berörda av, det kommer med som extra bonus så att säga (IP 2).

Citatet ovan belyser att den kunskap som Skolverket levererar kan ha oavsiktligt inflytande på andra politikområden. Under intervjuerna framkommer att kunskap från Skolverket kan vara relevant för bland annat Arbetsmarknadsdepartementet, Socialdepartementet och Finansdepartementet eftersom ”finanserna är jätteintresserade av uppföljningar och det ekonomiska, vilka effekter det har fått” (IP 3). Det händer att det sker en kunskapspridning inom Regeringskansliet där ansvariga handläggare tipsar andra delar av organisationen som man vet är intresserade, ”det här borde ni läsa” (IP 2). Utifrån intervju svaren kan jag således konstatera att det finns både avsett och oavsiktligt inflytande av kunskap från Skolverket, i enlighet med studiens teoretiska ramverk. Man skulle kunna ställa sig frågande till om oavsiktligt inflytande verkligen är oavsiktligt eftersom regeringen är en enhet, ett kollektiv, och således kan förväntas ha koll på vad som sker inom alla politikområden. Regeringen bedriver *en* regeringspolitik med alla politikområden tätt sammanlänkade. Departementen är dock uppdelade efter ett stuprörstänk, det vill säga arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik och socialpolitik är egna utpräglade områden med ansvariga ministrar och de olika politikområdena är således åtskilda. Med tanke på de senaste årens koalitionsregeringar kan man tänka sig att politikområdena är än mer åtskilda då olika partier har ansvar för olika frågor. Därför är det enligt min mening inte konstigt att det kan uppstå ett oavsiktligt inflytande, så som intervju personerna ger uttryck för.

4.3.3 Tid

I vissa uppdrag om att återrapportera eller utvärdera framgår det att Skolverket ska delrapportera vilket innebär att regeringen får ta del av kunskap under tiden som något återrapporteras eller utvärderas. Det kan handla om att Skolverket ska hålla Utbildningsdepartementet eller regeringen informerad på ett kontinuerligt sätt. Det kan också innebära att det finns ett *direkt inflytande* av kunskapen från Skolverket. Direkt inflytande kan handla om en ”politiskt känslig produkt” (IP 2) där regeringen behöver kunskap för att kunna svara på frågor med anledning av den kommande redovisningen. Därtill kan direkt inflytande också handla om att Skolverket upptäcker att det behövs förändringar i till exempel förordningstexter under tiden som myndigheten arbetar med återrapportering eller utvärdering. Då vänder sig myndigheten till regeringen och påtalar att det finns ett behov av

förändring för att en viss verksamhet ska fungera. Direkt inflytande kan också vara kopplat till budgetprocessen. Regeringen kan behöva förhandsbesked för att kunna bereda frågor som ska bli satsningar i budgetpropositionen. Skulle regeringen vänta på den slutliga återrapporteringen eller utvärderingen ”är det för sent och då går det ytterligare ett år innan det finns underlag för en satsning” (IP 4). Att kunskap från Skolverket är centralt som underlag för satsningar i budgetprocessen tyder återigen på en instrumentell användning.

Som nämnts är rutinen att Skolverket lämnar in en skriftlig rapport och att myndigheten redovisar kunskapen muntligt för departementet. Detta tyder på att inflytandet kretsar kring *slutet av en utvärderingscykel* eftersom det handlar om rapporter och om resultatspridning. Politiska och opolitiska tjänstemän tar kunskapen i beaktande när de på ett muntligt eller skriftligt sätt får den rapporterad till sig. Den instrumentella användningen av den kunskap som rapporterats in i slutet av en utvärderingscykel beror i vissa fall på hur prioriterad frågan som återrapporteras eller utvärderas är. Det finns en politisk aspekt av användning, att det ska ligga rätt i tid och att det ska finnas finansiella resurser för att kunna ta om hand och göra något med den kunskap som kommer in från Skolverket:

Oftast så sitter vi ju inte och klämmer på rapporterna i onödan utan vi försöker ta om hand om det om vi ser att det här behöver man göra någonting åt och om det då finns möjligheter och resurser för myndigheten att ta itu med det eller att man ska omsätta det i något uppdrag eller att man ska införa statsbidrag för att stödja utvecklingen av någonting speciellt inom till exempel gymnasieskolan så försöker man göra det så fort som möjligt. Givet att det finns budgetresurser för att göra det (IP 2).

Citatet belyser att när kunskap rapporteras till regeringen är ambitionen att använda den så snart det är möjligt. Detta kan också hänga ihop med det som nämnts i tidigare avsnitt att regeringen sätter specifika datum när något ska vara återrapporterat för att det ska kunna gå att använda i till exempel budgetprocessen. Detta tyder enligt min tolkning på att regeringen är angelägen om att kunskapen ska ha inflytande i slutet av en utvärderingscykel, när kunskapen har rapporterats in. En av intervjupersonerna uttrycker det som att kunskapen är ”färskvara /.../ det tas om hand direkt” (IP 3) men att detta inte behöver betyda att det blir någonting av kunskapen i det ögonblicket utan att det kan läggas undan och komma till nytta senare. En av intervjupersonerna anser att kunskapen står sig tills det finns ny och uppdaterad kunskap inom området i fråga, vilket kan dröja ett eller flera år. Detta tyder alltså på att det

även finns ett *långsiktigt inflytande* som sträcker sig från slutet av utvärderingscykeln och bortom det att kunskapen har rapporterats till regeringen. Det verkar dock inte röra sig om ett försenat inflytande eftersom ”det är viktigt med uppdaterad kunskap för den politiska ledningen” (IP 1). Den politiska aspekten av kunskapsanvändning blir återigen framträdande när det handlar om tid. En av intervjupersonerna påpekar att den politiska processen och regimskiften kan inverka på när kunskapen är användbar. Detta kan bero på att det till syvende och sist är politikerna som avgör om kunskapen ska användas, speciellt när kunskapen ska ligga till grund för beslut som de ska fatta. Därtill kan även kontexten sägas spela roll för när kunskapen kommer till användning. Det kan vara så att kunskapen har inflytande i slutet av en utvärderingscykel, när Skolverket precis har rapporterat in den, eftersom den politiska verkligheten kan svänga från dag till dag på grund av yttre omständigheter. Detta kan göra att långsiktigt inflytande är svårbedömt på förhand och varierar mellan olika politiska frågor. Ett citat kan illustrera detta:

Utbildningspolitiken rör sig inte alltid så snabbt. Men den kan röra sig väldigt snabbt. Om vi tittar på utvecklingen av enskilda program till exempel i gymnasieskolan så fluktuerar de ganska långsamt med vissa brott, om du tänker införandet av nya gymnasieskolan 2011 blev det ju vissa större hopp. Sen har vi flyktingkrisen 2015 som gör att vi får ett gymnasieprogram som växer explosionsartat, språkintrouktion. Det är klart att om man då tittar på en rapport om språkintrouktion från 2014 så blir den rätt inaktuell om man tänker på hur flyktingsituationen såg ut 2015 (IP 2).

Citatet ovan visar att långsiktigt inflytande kan bero på yttre omständigheter. Den politiska verkligheten består av omsvängningar som kan gå fort men också ta tid. Detta har betydelse för när kunskap från Skolverket används och hur länge kunskapen är användbar.

5 Slutsatser och diskussion

5.1 Sammanfattning av studiens resultat

Antalet återrapporteringskrav till Skolverket har varierat under den studerade tioårsperioden, flest återfinns år 2014 och år 2017 har kraven i princip halverats. Ett fåtal, totalt fyra, särskilda regeringsbeslut som handlar om utvärdering har Skolverket fått i uppdrag under den studerade tioårsperioden.

Den kunskap som regeringen efterfrågar handlar om allt från Skolverkets verksamhet, till specifika reformer och utbildningsväsendet i stort. Samtliga typer av kunskap efterfrågas, det vill säga om förutsättningar, aktiviteter och resultat, i återrapporteringskrav och utvärderingsuppdrag. Den mest efterfrågade typen av kunskap för samtliga studerade regleringsbrev är kunskap om aktiviteter, förutom för år 2017 då det är lika många återrapporteringskrav som efterfrågar kunskap om aktiviteter som resultat. I nästan hälften av alla återrapporteringskrav 2013 (48 %) efterfrågas ingen kunskap och det framgår inte vilken kunskap regeringen vill ha. Detta tolkar jag som att ett stort tolkningsutrymme lämnas till myndigheten att avgöra vilken kunskap som ska rapporteras tillbaka till regeringen. Kunskap om förutsättningar utgör en mindre del av alla återrapporteringskrav (8 – 13 %) medan kunskap om resultat utgör drygt en tredjedel (30 – 40 %) av alla återrapporteringskrav. I samtliga utvärderingsuppdrag efterfrågar regeringen resultat i form av effekter av den insats eller reform som ska utvärderas. Kunskap om aktiviteter efterfrågas i tre av fyra utvärderingsuppdrag.

I ytterst få återrapporteringskrav framgår varför återrapportering ska ske. Där det framgår kan det tolkas som att regeringen avser att använda kunskapen på ett instrumentellt sätt. Förutom det ger återrapporteringskraven lite vägledning om varför kunskapen behövs. Detta kan tolkas som att regeringen inte vet om eller hur kunskapen som återrapporteras ska användas men det kan också vara så att det finns avsett inflytande med återrapporteringen men att det inte uttrycks i själva kravet. Utvärderingsuppdragen är tydligare på den punkten, i tre av fyra utvärderingsuppdrag framgår det varför utvärderingen ska göras. Detta tolkar jag som ett på förhand avsett inflytande med utvärderingen och av uppdragstexten att döma som ett uttryck för framtida instrumentell och konceptuell användning.

Att döma av resultatet av mina intervjuer använder regeringen den kunskap Skolverket levererar eftersom det finns ett standardiserat förfarande där både politiska och opolitiska tjänstemän tar kunskapen i beaktande. Framförallt använder regeringen kunskapen instrumentellt och konceptuellt. Kunskapen från Skolverket är central för beslut om framtida åtgärder när det gäller bland annat utbildningspolitik och ungdomspolitik. Kunskapen bidrar till nya idéer och insikter om de frågor som återrapporteras och utvärderas och kan också öka kunskapen på ett generellt plan. Resultatet pekar även på att dessa två typer av användning ofta är tätt sammanlänkade och att konceptuell användning leder till instrumentell användning. Det finns inget i intervjuvaren som tyder på att regeringen använder kunskapen

för att legitimera beslut som redan har tagits. Detta innebär att det inte finns belägg för symbolisk användning som det uttrycks i det teoretiska ramverket. Det finns heller inga resultat som pekar på att regeringen ser utvärdering och återrapportering som en samhällstrend eller ritual. Detta ska jag återkomma till senare i kapitlet.

Den kunskap som Skolverket levererar kan ha oavsiktligt inflytande på andra politikområden. Avsett inflytande kunde uttolkas i utvärderingsuppdragen, där regeringen argumenterar och anger skäl till varför utvärderingsuppdrag ges till Skolverket. Av intervjuvärdens att döma finns avsett inflytande även med återrapporteringskraven vilket bland annat tar sig uttryck genom att Skolverket måste förhålla sig till specifika datum och rapportera in kunskapen inom avsatt tid. Att intentionen är dold visar sig vara en fråga om sättet som regeringen styr Skolverket. Regeringen detaljstyr inte myndigheten och anser att Skolverket i flera fall, när regeringen inte efterfrågar någon typ av kunskap, ska ta ansvar för vad som ska rapporteras in till regeringen. Skolverket framhäver att regeringen styr genom tillit och myndigheten är nöjd med att återrapporteringskraven inte är detaljerade eftersom det innebär att den kan välja vilka frågor som ska lyftas till regeringen. Det faktum att regeringen inte uttrycker intentioner i regleringsbrev lämnar med andra ord stort utrymme åt Skolverket att formulera och påverka framtida utbildningspolitik. Denna styrning stämmer överens med den svenska förvaltningsmodellen som innebär att statliga förvaltningsmyndigheter ska vara självständiga i förhållande till ansvarig minister. Man kan dock fråga sig om det finns en gräns för hur självständig myndigheten kan vara när det gäller återrapportering? Att det av vissa återrapporteringskrav inte framgår vilken typ av kunskap regeringen vill ha utan endast att något ska redovisas eller utvärderas kan förstås som att regeringen har stor tilltro till myndighetens expertkunskap. Utvärderingsuppdragen är dock mer utförligt skrivna och genom dessa kan regeringen skriva fram intentionerna. När det handlar om reformer och insatser som är av större vikt är det lätt att tänka sig att regeringen väljer att formulera ett särskilt regeringsbeslut för att mer detaljerat specificera intentionerna med utvärderingen.

I enlighet med tidsdimensionen i det teoretiska ramverket har kunskapen inflytande direkt, i slutet av en utvärderingscykel och långsiktigt. Kunskapsanvändning sett utifrån tidsdimensionen kopplas tydligt ihop med en politisk aspekt. Budgetprocessen som är en av de centrala politiska processerna för arbetet i Regeringskansliet innebär att kunskapen ibland kommer till användning under tiden något återrapporteras eller utvärderas. I slutet av en utvärderingscykel när kunskapen har presenterats muntligt eller skriftligt för regeringen måste

det finnas finansiella resurser för att det ska bli tal om instrumentell användning av kunskapen, vilket kan kräva politiska förhandlingar med Finansdepartementet. Den föränderliga politiska verkligheten gör att kunskapen används på olika lång sikt beroende på vilken fråga det handlar om.

Detta är sammanfattningen av studiens resultat. Men vad är studiens bidrag till den svenska empiriska forskningen om användningen av den kunskap som myndigheter rapporterar till regeringen? Det ska jag som avslutning på denna uppsats diskutera nedan.

5.2 Studiens bidrag och förslag till framtida forskning

Syftet med denna studie var att med utgångspunkt i teorier om kunskapsanvändning bidra till den svenska empiriska forskningen om användningen av den kunskap som myndigheter rapporterar till regeringen, då det i stor utsträckning saknas sådana studier. Min förhoppning var även att utveckla det teoretiska ramverket som jag modifierat och kompletterat. Jag kan nu konstatera att användningen av kunskap sker instrumentellt och konceptuellt, att det finns både avsett och oavsiktligt inflytande av kunskapen samt att kunskapen har inflytande direkt, i slutet av en utvärderingscykel och långsiktigt. Detta innebär att det teoretiska ramverket skulle kunna utvecklas genom att minska betydelsen av icke-användning och symbolisk användning. Det rör sig inte om icke-användning på så vis att återrapportering och utvärdering skulle vara en ritual eller samhällstrend. Den kunskap Skolverket levererar verkar vara central för att regeringen ska kunna påverka skolan i önskvärd riktning vilket är i linje med mål- och resultatstyrningen, att regeringen behöver kunskap för att kunna styra förvaltningen och påverka den svenska skolan. Snarare är det den politiska kontexten som kan bidra till icke-användning. Om det är så att olika departement och regeringspartier inte kommer överens så används inte kunskapen på ett instrumentellt sätt på grund av kompromisser och förhandlingar. Enligt den här tillämpade definitionen av användning har kunskapen trots allt använts eftersom regeringen har tagit den i beaktande. Eftersom i princip all kunskap som levereras från Skolverket till regeringen antingen muntligt eller skriftligt kommer politiska och opolitiska tjänstemän till del beaktas kunskapen, vilket innebär att det i det här aktuella fallet inte är relevant att tala om icke-användning. I studier där användning definieras annorlunda kanske beaktande av kunskap skulle definieras som icke-användning.

Även betydelsen av symbolisk användning kan minskas då inget resultat pekar på att regeringen använder kunskap från Skolverket på ett sådant sätt. Eftersom en övervägande majoritet av återrapporteringskraven inte säger något om varför återrapportering behövs och Skolverket många gånger ges stort tolkningsutrymme är det inte konstigt att symbolisk användning inte förekommer. När regeringen inte styr vilken kunskap som ska återrapporteras är det svårare att använda kunskapen symboliskt till skillnad från att på förhand bestämma att ”denna kunskap behövs, för att kunna legitimeras detta beslut”. Utvärderingsuppdragen är dock annorlunda utformade, det skulle teoretiskt sett kunna förekomma symbolisk användning eftersom regeringen på ett mer detaljerat sätt efterfrågar kunskap och anger varför utvärdering ska ske. Det ska dock påpekas att det är svårt att observera eller mäta symbolisk användning. Få om någon av intervjupersonerna skulle förmodligen ”erkänna” om regeringen använder kunskapen symboliskt och för att framställa politikerna på ett bra sätt. Trots det ser jag inte detta resultat som ett mätfel utan snarare mot bakgrund av att både departements- och myndighetshandläggare framställer Skolverket som regeringens expertmyndighet. Myndigheten har örat mot marken och fångar upp åsikter bland lokala huvudmän, rektorer och elever. Skolverket är med andra ord närmare målgruppen för utbildningspolitiken och regeringen inväntar kunskap från myndigheten för att sedan bestämma vilka beslut som ska tas inom ett visst område. Regeringen har i flera fall tilltro till att Skolverket kan välja vilken kunskap som är relevant i det specifika fallet. Kunskapen är ett kvitto på hur väl en insats eller reform fungerar och utifrån denna kunskap får regeringen nya idéer och fattar nya beslut, alltså konceptuell eller instrumentell användning och inte symbolisk. Under studiens gång har det visat sig att dessa två typer av användning ofta hänger samman, konceptuell användning tenderar att leda till instrumentell användning, precis som beskrivits i det teoretiska ramverket. Det finns ändå en poäng med att se dessa som två separata användningstyper eftersom nya idéer och insikter inte alltid leder till beslut och åtgärder, vilket den politiska kontexten med förhandlingar mellan departement och partier är ett tecken på.

Studiens resultat visar på samsyn mellan departement och Skolverket när det gäller kunskapsanvändning. Enligt min mening stärker det slutsatserna som kan dras om det teoretiska ramverket. Samsynen kan också ses som ett uttryck för att den tid och de resurser som Skolverket lägger ner på återrapportering och utvärdering är av stor vikt och fyller en central funktion i regeringens arbete.

Kan det sagda tänkas gälla generellt för användning av kunskap som andra myndigheter än Skolverket rapporterar till regeringen? Utbildningspolitik är ett reformtungt, utvärderingstätt och politiserat område med många intressenter. Staten är inte huvudman för skolan men det senaste decenniet har den statliga styrningen av skolan ökat rejält genom ett stort antal reformer, bland annat lärarlegitimationer och lärarlönelyft. Regeringen har ett starkt reformintresse för den svenska skolan och det kan bidra till att kunskapen från Skolverket i stor utsträckning används på det sätt som studiens resultat pekar på. Inom andra politikområden är situationen annorlunda varför det inte går att säga att kunskap från andra myndigheter används av regeringen på detta sätt. Men genom att studera användning av kunskap som Skolverket levererar till regeringen har en lucka inom forskningsområdet fyllts när det gäller vilken kunskap regeringen efterfrågar, om det framgår varför kunskapen behövs och hur regeringen använder kunskapen. En stor del av den verksamhet som Skolverket ansvarar för att utvärdera och återrapportera är kommunernas eller enskilda huvudmäns ansvarsområde. Kanske ser kunskapsanvändningen annorlunda ut inom ett politikområde där staten själv är ansvarig? Hur ser kunskapsanvändningen ut inom till exempel arbetsmarknads- eller försvarsområdet? För framtida forskning skulle det vara intressant att studera ett politikområde med färre reformer för att se huruvida det teoretiska ramverket som utvecklats i denna studie passar i en sådan kontext. Därtill är Skolverket inte den enda myndigheten med uppgifter inom skolområdet. Skolinspektionen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) samt Skolforskningsinstitutet är exempel på andra myndigheter som på olika sätt ska bidra med kunskap inom skolområdet. Det vore även intressant att studera vilken typ av kunskap regeringen efterfrågar från dessa myndigheter, vilken kunskap de på egen hand tar fram samt om och hur denna kunskap används.

Genom studien har det blivit tydligt att användning inte är lätt att få syn på. Enligt mina intervjuer är intention-dimensionen när det gäller kunskapsanvändningen många gånger en fråga om styrning. Samtidigt som regeringen inte vill detaljstyra Skolverket är den i behov av kunskap som är användbar. Detta utgör en balansgång för regeringen och de handläggare som hanterar kunskapsanvändningen. Genom intervjuerna framkom också vikten av den politiska kontexten. Kompromisser och förhandlingar mellan departement kan ha betydelse för instrumentell användning. Vad gäller tidsdimensionen är det tydligt att kunskapsanvändning sker i en politisk verklighet och inom en politiskt styrd organisation. Frågan är om det finns en gräns där kunskapsanvändning tar slut, en punkt där det istället handlar om styrning och politiska processer? Det är en fråga som jag lämnar obesvarad och jag konstaterar istället att

kunskapsanvändning är komplext och svårt att studera då det är inbäddat i styrningskontexter och politiska kontexter.

6 Referenser

Intervjuer

Intervjuperson 1, Utbildningsdepartementet. Intervju 2017-03-06.

Intervjuperson 2, Utbildningsdepartementet. Intervju 2017-03-06.

Intervjuperson 3, Utbildningsdepartementet. Intervju 2017-03-07.

Intervjuperson 4, Skolverket. Intervju 2017-04-04.

Offentligt tryck

Material från Skolverket

Skolverket. (2017). *Skolverkets årsredovisning 2016*. Stockholm: Skolverket.

Skolverket. (2016). *Det här gör Skolverket*. Hämtad 2017-04-07, från

<https://www.skolverket.se/om-skolverket/det-har-gor-skolverket-1.61165>.

S2015/2414/JÄM Uppdrag att utvärdera det våldsförebyggande programmet Mentors in Violence Prevention.

U2011/527/S Uppdrag till Statens skolverk att utvärdera fortbildning för personal i förskolan.

U2015/03990/S Uppdrag om utvärdering av betyg från årskurs 6.

U2016/04865/S Uppdrag att utforma, genomföra och utvärdera en försöksverksamhet med betyg från och med årskurs 4.

Övrigt material

Ekonomistyrningsverket. (2009). *Rapport Kartläggning av regleringsbrev - Förändring av regleringsbreven mellan år 2008 och 2009*. Stockholm: ESV.

Prop. 2008/09:1. *Budgetproposition för 2009*. Tillgänglig:

<http://www.regeringen.se/49bb03/contentassets/47d8dc95d7d14406be40f2421d935e9f/forslag-till-statsbudget-for-2009-finansplan-och-skattefragor-m.m-prop.-2008091>.

Regleringsbrev för budgetåren 2007 – 2017 avseende Statens skolverk. Tillgängligt:

<http://www.esv.se/statsliggaren/>.

SFS 2008:747. *Förordning om ändring i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag*. Stockholm: Finansdepartementet.

SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning: betänkande*. Stockholm.

Statskontoret. (2002a). *Utvärderingar – Av vem och till vad? En kartläggning av Regeringskansliets utvärderingsresurser*. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret. (2002b). *Utvärderingar och politik II – Hur använder regeringen utvärderingar?* Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret. (2013). *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret. (2015). *Myndighetsanalys av Statens skolverk*. Stockholm: Statskontoret.

Vetenskapsrådet. (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Vetenskapsrådet.

Litteratur

Ahlbäck Öberg, Shirin. (2010). Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningsmyndigheten. I Bo Rothstein (red.), *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.

Alkin, Marvin C. & Taut, Sandy M. (2003). Unbundling Evaluation Use. *Studies in Educational Evaluation*, 29(1), 1-12.

Dahler-Larsen. (2012). *The Evaluation Society*. Stanford: Stanford University Press.

Dahler-Larsen, Peter. (2014). Constitutive Effects of Performance Indicators. Getting Beyond Unintended Consequences. *Public Management Review*, 16(7), 969-986.

Erlandsson, Magnus. (2014). *Styrningsförsök och återkoppling - En studie av tio myndigheters instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar över tid*. Rapport till Förvaltningsakademien.

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena. (2012). *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Fjärde upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.

Funnell, Sue C. & Rogers, Patricia J. (2011). *Purposeful Program Theory. Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.

Gustavsson, Bernt. (2002). *Vad är kunskap? – En diskussion om praktisk och teoretisk kunskap*. Stockholm: Skolverket.

Johnson, R. Burke. (1998). Toward a theoretical model of evaluation utilization. *Evaluation and Program Planning*, 21(1), 93-110.

Kirkhart, Karen E. (2000). Reconceptualizing Evaluation Use: An Integrated Theory of Influence. *New Directions for Evaluation*, 2000(88), 5-23.

Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Tredje upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Lejdhamre, Ola. (2002). *Den statliga revisionen och de lokala investeringsprogrammen – en studie av hur Riksrevisionsverkets och Riksdagens revisorers utvärderingar kommit till användning* (D-uppsats). Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

Leviton, Laura C. & Hughes, Edward F.X. (1981). Research on the Utilization of Evaluation. *Evaluation Review*, 5(4), 525-548.

Lindgren, Lena, Hanberger, Anders & Lundström, Ulf. (2016). Evaluation systems in a crowded policy space: Implications for local school governance. *Education Inquiry*, 7(3), 237-258.

Patton, Michael Q. (1997). *Utilization-Focused Evaluation*, 3rd ed. Thousand Oaks: Sage Publications.

Petersson, Olof. (2010). *Den offentliga makten*. Tredje upplagan. Stockholm: SNS Förlag.

Rossi, Peter H., Lipsey, Mark W. & Freeman, Howard E. (2004). *Evaluation. A Systematic Approach*, 7th ed. Thousand Oaks: Sage.

Shadish, William R., Cook, Thomas D. & Leviton, Laura C. (1991). *Foundations of Program Evaluation. Theories of Practice*. Thousand Oaks: Sage.

Sohlman, Åsa. (2012). *Den svenska regeringen och användningen av utvärderingar – En fallstudie baserade på budgetpropositionerna för 2011 och 2012*. Stockholm: Score rapportserie.

Sundström, Göran. (2006). Management by Results: Its Origin and Development in the Case of the Swedish State. *International Public Management Journal*, 9(4), 399-427.

Sundström, Göran. (2016). Strategisk styrning bortom NPM. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1), 145-171.

Van Thiel, Sandra. (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management. An Introduction*. New York: Routledge.

Vedung, Evert. (2006). Evaluation Research. I Jon Pierre & B. Guy Peters, *Handbook of Public Policy*. London: Sage Publications.

Vedung, Evert. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Weiss, Carol H. (1988). Evaluation for Decisions: Is Anybody There? Does Anybody Care? *American Journal of Evaluation*, 9(1), 5–19.

Wholey, Joseph S. (1985). Managing for High Performance: The Role of Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 6(1), 40-50.

Yin, Robert K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*, 5th ed. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Hemsidor

Nationalencyklopedin. (2017a). *Kunskap*. Hämtad 2017-03-02, från <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/kunskap>.

Nationalencyklopedin. (2017b). *Information*. Hämtad 2017-03-02, från <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/information>.

Regeringen. (2014). *Utbildningsdepartementets organisation*. Hämtad 2017-04-07, från <http://www.regeringen.se/sveriges-regering/utbildningsdepartementet/utbildningsdepartementets-organisation/>.

Regeringen. (2016). *Statskontoret ska utvärdera Lärarlönelyftet*. Hämtad 2017-05-04, från <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/05/statskontoret-ska-utvardera-lararlonlyftet/>.

Bilaga 1

Intervjuguide Utbildningsdepartementet

Inledande fråga

- Kan du berätta för mig om vad som händer när Skolverket har lämnat en utvärdering eller återrapporterat ett uppdrag till er?

Tema 1: Användningsområden

- Hur viktig skulle du säga att den kunskap som Skolverket lämnar är för beslutsfattande?
- Skulle du säga att kunskapen från Skolverket används som underlag för beslut om insatser och åtgärder? Kan ni ge exempel?
- Hur vanligt är det att utvärderingsresultat och återrapporteringsresultat bidrar till ny kunskap om den frågan som har utvärderats eller återrapporterats?
- Generellt sett, skulle du säga att kunskapen bidrar med nya insikter om skolpolitiska/ungdomspolitiska frågor? Kan ni ge exempel?
 - Eller bekräftar resultatet vad ni redan vet?
- Om resultatet bekräftar vad ni redan vet, skulle du säga att kunskapen då blir ett berättigande för beslut som ni redan tagit?
- Hur vanligt skulle du säga att det är att utvärderingsresultat används i framföranden och tal som ert statsråd håller? Kan ni ge exempel?

Tema 2: Intentioner

- När ni ger uppdrag om att återrapportera eller utvärdera förväntar ni er då att sedan kunna använda resultatet?
- När ni ger ett uppdrag om att utvärdera eller ålägger Skolverket att återrapportera, har ni då en bild av vad ni vill använda resultatet till?
- Händer det att resultatet av en utvärdering/ett återrapporteringskrav om en skolpolitisk fråga kan vara användbar för era kollegor som arbetar med till exempel socialpolitiska eller ungdomspolitiska frågor?

Tema 3: Tidsaspekten

- Brukar ni få ta del av resultat under tiden något utvärderas, dvs innan Skolverket har lämnat den slutliga utvärderingen eller slutliga återrapporteringen?

- Hur länge skulle du säga att ett utvärderingsresultat eller återrapporteringsresultat är användbart?
 - Tas det om hand direkt när ni har tagit emot det eller tar det tid innan kunskapen kan tas i beaktande?

Avslutningsvis

- Är det något som Du har tänkt på eller vill tillägga?

Bilaga 2

Intervjuguide Skolverket

Inledande frågor

- Kan du berätta om hur det går till när ni får uppdrag att återrapportera eller utvärdera?
- Har ni en dialog under tiden?
- Vad händer när ni har lämnat in en utvärdering eller ett återrapporteringskrav till regeringen?

Tema 1: Användningsområden

- (Hur) upplever ni att departementet/regeringen använder den kunskap som ni rapporterar in via återrapportering och utvärderingsuppdrag?
- Hur vanligt tror du det är att den kunskap som Skolverket levererar leder till regeringsbeslut om insatser och åtgärder? Kan ni ge exempel?
- Hur vanligt tror du det är att den kunskap som Skolverket levererar ger regeringen nya idéer och uppfattningar om det som utvärderas/återrapporteras? Kan ni ge exempel?
- Hur vanligt tror du det är att Skolverkets utvärderingar eller återrapporteringar används för att berättiga beslut som regeringen redan har tagit?

Tema 2: Intentioner

- Anser du att det finns en förväntan hos regeringen/departementet att använda den kunskap som ni levererar?
- Hur vet ni vad ni ska göra när det endast står att något ska redovisas?
- Försvåras ert arbete med att återrapportera av detta faktum?

Tema 3: Tidsaspekten

- Brukar ni rapportera in resultat under tiden något utvärderas eller återrapporteras?
- Får ni någon återkoppling när kunskapen har använts? Hur går det till?
- Får ni någon återkoppling om hur kunskapen använts? Hur går det till?

Avslutningsvis

- Är det något som du har tänkt på eller vill tillägga?