

Remitteringsmapp**Ärende: Utvärdering för utveckling - om utvärdering av
skolpolitiska reformer (SOU 2014:12)**

Inkom till KF/KS kansli den

STOCKHOLMS STAD
UTBILDNINGSNÄMNDEN

Behandling i övrigt:

2014 -06- 09

För yttrande senast:

Dnr. 1.6.1-5972/2014

För yttrande senast:

Stadsdelsnämnderna	Facknämnderna	Övriga
	Utbildningsnämnden	Stadsledningskontoret

Till berörd remissinstans

**Angående remissen om Utvärdering för
utveckling - om utvärdering av skolpolitiska
reformer (SOU 2014:12)**

Detta gäller remissvar på "Utvärdering för utveckling - om
utvärdering av skolpolitiska reformer (SOU 2014:12)"
Dnr: 001-776/2014

Remisstiden sträcker sig till den 25 augusti 2014, vilket vi ber er
respektera. Om det av några skäl inte är möjligt för er att inkomma
med svar inom utsatt tid måste en kontakt tas med den för ärendet
ansvariga personen på roteln.

Ansvarig handläggare/borgarrådssekreterare på Skolroteln är David
Lindberg, tfn 08-508 29 879.

Remissvar skickas till:

- Skolroteln i **digital form (word/excel)**. Ange KS:s diarienummer
som namn på ärenderubrik. Ex: KS 314-331-2004
- KF/KS kansli i **pappersform**.

Bilägg **inte** remissunderlaget. Det finns redan diariefört i
kommunstyrelsens diarium.

Häfta **inte** ihop handlingarna.

Adresserna är följande:

Rotelns e-post: Funktion SLK RIV-remissvar eller
 RIV-remissvar@stockholm.se

KF/KS kansli, Stadshuset, 105 35 STOCKHOLM

Med vänliga hälsningar

Skolroteln



REGERINGSKANSLIET

Utbildningsdepartementet

Remiss

2014-05-21

U2014/1983/S

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
Registraturet	
Ink.	2014-05-28
Dnr.	001-776/2014
Till:	RIV

**Utvärdering för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer
(SOU 2014:12)**

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän
2. Riksrevisionen
3. Statskontoret
4. Ekonomistyrningsverket
5. Statistiska centralbyrån
6. Barnombudsmannen
7. Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte)
8. Myndigheten för handikappolitisk samordning
9. Statens skolverk
10. Statens skolinspektion
11. Specialpedagogiska skolmyndigheten
12. Sameskolsstyrelsen
13. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
14. Myndigheten för yrkeshögskolan
15. Universitetskanslerämbetet
16. Universitets- och högskolerådet
17. Vetenskapsrådet
18. Centrala etikprövningsnämnden
19. Göteborgs universitet
20. Stockholms universitet
21. Umeå universitet
22. Linköpings universitet
23. Linnéuniversitetet
24. Mittuniversitetet
25. Malmö högskola
26. Arbetsförmedlingen
27. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk
Utvärdering (IFAU)
28. Institutet för social forskning (SOFI)
29. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)

30. Regelrådet (N 2008:05)
31. Bollebygds kommun
32. Dals-Eds kommun
33. Göterborgs kommun
34. Hedemora kommun
35. Hjo kommun
36. Klippans kommun
37. Leksands kommun
38. Lessebo kommun
39. Lilla Edets kommun
40. Linköpings kommun
41. Högskolan Väst
42. Malmö kommun
43. Nordmalings kommun
44. Nässjö kommun
45. Ockelbo kommun
46. Perstorps kommun
47. Smedjebackens kommun
48. Stockholms kommun
49. Strömstads kommun
50. Sunne kommun
51. Svedala kommun
52. Tidaholms kommun
53. Timrå kommun
54. Uddevalla kommun
55. Umeå kommun
56. Vara kommun
57. Ydre kommun
58. Åmåls kommun
59. Älvdalens kommun
60. Öckerö kommun
61. Örebro kommun
62. Sveriges Kommuner och Landsting
63. Sveriges Elevkårer
64. Sveriges elevråd (SVEA)
65. Friskolornas riksförbund
66. Idéburna skolors riksförbund
67. Företagarna
68. Landsorganisationen i Sverige (LO)
69. Lärarförbundet
70. Lärarnas Riksförbund
71. Svenska Samernas Riksförbund
72. Svenska utvärderingsföreningen
73. Svenskt Näringsliv
74. Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)
75. Sveriges Skolledarförbund
76. Sveriges Universitets- och Högskoleförbund
77. Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)

Remissvaret i original och tre kopior ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet **senast den 30 september 2014**. Svaren bör lämnas både på papper till Utbildningsdepartementet, 103 33 Stockholm och per e-post i ett format som man kan kopiera textavsnitt från, t.ex. Wordformat eller teckenläsbar PDF, till u.registrator@regeringskansliet.se med hänvisning till diarienummer.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen och materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB:PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Betänkandet i sin helhet finns även att tillgå i elektroniskt format på www.regeringen.se.



Eva Lenberg
Rättschef

Kopia till

Fritzes kundservice, 106 47 STOCKHOLM
Riksdagens utredningstjänst

Utvärdera för utveckling

– om utvärdering av skolpolitiska reformer

*Slutbetänkande av Utredningen om förbättrade
resultat i grundskolan*

Stockholm 2014



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2014:12

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2014

ISBN 978-91-38-24080-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 24 maj 2012 att ge en särskild utredare i uppdrag att dels bedöma när de åtgärder som har vidtagits från 2007 och framåt för att höja kunskapsnivån och öka måluppfyllelsen i grundskolan kan förväntas få avsedd effekt, dels utreda vilka relevanta data som behövs för att i ökad utsträckning kunna utvärdera de reformer som genomförs på skolområdet, och vid behov lämna författnings- eller andra förslag, samt belysa hur reformer på skolområdet bör genomföras för att underlätta utvärdering av dem.

Per Thullberg anställdes fr.o.m. den 1 juni 2012 som särskild utredare.

Ämnesrådet Maria Caryll och departementsrådet Kjell Nyman, Utbildningsdepartementet, förordnades att fr.o.m. den 25 september 2012 ingå i utredningen som experter. Maria Caryll entledigades fr.o.m. den 18 mars 2013. Samma dag förordnades ämnesrådet Kerstin Hultgren, Utbildningsdepartementet, som expert i utredningen.

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 1 juni 2012 Eva Wallberg och fr.o.m. den 11 juni 2012 Mats Miljand.

Utredningen överlämnade i maj 2013 delbetänkandet *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer* (SOU 2013:30).

Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer* (SOU 2014:12).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i mars 2014

Per Thullberg

/ Eva Wallberg
Mats Miljand

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Inledning.....	23
1.1 Bakgrund	23
1.2 Uppdraget mer i detalj.....	24
1.3 Inriktning och avgränsning	25
1.4 Utredningens arbete	27
1.5 Betänkandet.....	27
2 Om evidensinformerad politik och praktik	29
2.1 Evidens – ett begrepp med flera betydelser.....	29
2.2 Evidens i politik och praktik	30
2.2.1 Evidens i politiskt beslutsfattande.....	31
2.2.2 Evidensinformerad snarare än evidensbaserad.....	33
2.2.3 Styrningsperspektiv och utvecklingsperspektiv.....	36
2.3 Forskning och politik – en problematisk relation	39
3 Om utvärdering	41
3.1 Vad menar vi med utvärdering?	41
3.1.1 Skilda tolkningar av begreppets innebörd.....	42
3.1.2 Några avgränsningar	45
3.2 Olika metodologiska ansatser	49
3.2.1 Effektutvärdering.....	50
3.2.2 Teoribaserad utvärdering	52

3.2.3	Utvärdering av komplexa system.....	54
3.2.4	Systematiska översikter	56
3.3	Sammanfattande bedömning	58
4	Dagens utvärderingssystem.....	61
4.1	Det nationella uppföljnings- och utvärderingssystemet.....	61
4.1.1	Uppföljning och utvärdering.....	62
4.1.2	Inspektion och revision	73
4.1.3	Forskning	76
4.1.4	Hur kommer reformutvärderingen in?.....	78
4.2	Sammanfattande bedömning	79
5	Reformutvärdering – historik och nuläge.....	81
5.1	En historisk tillbakablick	81
5.1.1	1900-talets mitt – en period av stora utredningar	81
5.1.2	En bild från 1970-talet	82
5.1.3	Den fortsatta debatten om den nationella utvärderingen.....	83
5.1.4	Övergången till mål- och resultatstyrning i början av 1990-talet	85
5.1.5	Sammantaget – ingen reformutvärdering att tala om	88
5.2	Var står vi i dag?	89
5.2.1	Reformutvärdering fortfarande ovanlig.....	89
5.2.2	Skolverkets utvärderingsuppdrag.....	90
5.3	En internationell utblick	95
5.4	Sammanfattande bedömning	97
6	Reformutvärdering – strategi för framtiden.....	101
6.1	Reformutvärdering och implementering	101
6.2	Reformstrategier och utvärdering	106

6.3	Regeringens och regeringskansliets arbete	110
6.3.1	OECD om det centrala regeringsarbetet i Sverige ...	110
6.3.2	Kopplingen mellan reformstrategier och reformutvärdering i regeringskansliets arbete	111
6.4	Reformutvärderingens roll bör stärkas	115
7	Ramverk för utvärdering av skolan – för bättre överblick och styrning	119
7.1	OECD om behovet av ramverk för utvärdering av utbildningen	119
7.2	Förslag om ett nationellt ramverk för utvärdering av skolan	123
8	Försöksverksamhet – för ökad evidens vid reformer	127
8.1	Användningen av försöksverksamhet	127
8.2	Försöksverksamhet som strategi i andra länder	131
8.3	Försöksverksamhet stärker förutsättningarna för reformutvärdering	132
8.4	Etiska överväganden i samband med försöksverksamhet	133
8.5	Förutsättningarna för försöksverksamhet i skollagen	135
8.6	Möjligheterna att bedriva försöksverksamhet bör tillvaratas	140
9	Systemet för att följa kunskapsresultat – utvecklingsbehov	143
9.1	Dagens nationella system för kunskapsbedömning	143
9.1.1	Nationella prov och betyg – lämpar sig inte som grund för trendmätning	144
9.1.2	Internationella studier – de enda instrument som i dag kan mäta kunskapsresultat över tid	149

9.2	Användningen av nationella prov i andra länder	151
9.3	Tidigare förslag om rullande stickprovsbaserad utvärdering av elevernas kunskapsresultat	152
9.4	Förslag till utveckling av systemet för att mäta trender	153
10	Data för utvärdering – utvecklingsbehov	159
10.1	Den nationella statistiken om skolan – en infrastruktur för systemförståelse	159
10.1.1	Kort om skolstatistikens framväxt	159
10.1.2	Några grundläggande begrepp	161
10.1.3	Skolverkets statistikansvar	162
10.1.4	Dagens statistiksystem	164
10.1.5	Uppgiftslämnarbördan	168
10.2	Regelverket för hantering av data	170
10.2.1	En omfattande lagstiftning	170
10.2.2	Pågående utredningar	174
10.3	Förslag och bedömningar om behovet av data för utvärdering och utvärdering av reformer	177
10.3.1	Några utgångspunkter	178
10.3.2	Individdata	179
10.3.3	Uppgifter om undervisningens förutsättningar och genomförande	181
10.3.4	Uppgifter om undervisningens resultat	191
10.3.5	Kostnader och elevresultat	195
10.3.6	Utveckling, modernisering och resurser	197
10.3.7	Inga förslag om författningsändringar	198
10.3.8	Avslutande diskussion	199
11	Organisering för stärkt utvärdering	203
11.1	Dagens aktörer i Sverige	203
11.2	Internationell utblick	205
11.3	Andra röster om organisationen av utvärdering	208
11.3.1	Att nå ut och nå ända fram (SOU 2009:94)	208

11.3.2	Institutionaliseringen av utvärdering – ett fenomen i tiden	209
11.3.3	OECD om organisering och styrning av policyrelevant utvärdering.....	211
11.4	Förslag om ett råd med dubbla funktioner	212
12	Konsekvenser.....	221
	Referenser	225
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2012:53.....	243
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv 2013:73	249
Bilaga 3	Kunskap och skolreform – En studie om underlag för och utvärdering av reformer på skolområdet av Mats Björnsson.....	251
Bilaga 4	Exempel på uppföljningar och utvärderingar genomförda av Skolverket på regeringens uppdrag åren 2002–2013	283
Bilaga 5	Internationell utblick – med fokus på organiseringen av nationell utvärdering	293

Sammanfattning

I maj 2012 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag¹ att dels bedöma när de åtgärder som har vidtagits från 2007 och framåt för att höja kunskapsnivån och öka måloppfyllelsen i grundskolan kan förväntas få avsedd effekt, dels analysera förutsättningarna för utvärdering av reformer. Utredningen redovisade i maj 2013 delbetänkandet *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer* (SOU 2013:30). Den andra delen av uppdraget redovisas i detta slutbetänkande från utredningen.

Arbetet med detta betänkande och utredningens delbetänkande har stärkt oss i uppfattningen att det är långt ifrån enkelt att förändra skolan genom strukturella reformer. Det tar tid innan effekter uppstår så att de kan bli mätbara på nationell nivå. Dessutom är de effekter man kan förvänta sig ofta inte så stora som man kanske önskat. Detta innebär inte att man kan avstå från att försöka att förbättra förutsättningarna för skolan. Det understryker dock behovet av att beslut om reformer vilar på en ordentlig kunskapsgrund. För varje åtgärd som vidtas bör det tydligt framgå på vilket sätt åtgärden är tänkt att påverka skolan, och vad som styrker denna slutsats. Forskning och utvärdering har här en central roll både inför att reformer ska utformas och vid utvärderingen av dem. Utvärdering av reformer kan i sin tur resultera i kunskap som kan ligga till grund för evidensinformerade beslut inför eventuella framtida reformer.

I det följande redovisas hur vi kommit fram till och underbyggt denna slutsats kapitel för kapitel samt redogörs för våra mer konkreta bedömningar och förslag.

¹ Dir. 2012:53, dir. 2013:73.

Bakgrund

Inledning (kapitel 1)

I Sverige har frågan om hur utvärderingskulturen inom skolområdet kan förstärkas – på både lokal och nationell nivå – diskuterats länge. Det betyder inte att frågan alltid befunnit sig i centrum för den skolpolitiska debatten eller varit föremål för politiska initiativ. Vi uppfattar direktiven till utredningen som att Sverige nu behöver lägga en ökad vikt vid frågor som har med utvärdering av skolan att göra. Denna ökade betoning på utvärdering delar Sverige med andra länder.

Utredningens uppdrag är vittomfattande och berör, som vi ser det, hela uppföljnings- och utvärderingssystemet för skolan liksom organiseringen av detsamma. Även om utredningen i första hand har ett övergripande nationellt perspektiv på utvärdering av reformer går det inte heller att bortse från den nationella uppföljningens och utvärderingens samspel med den lokala nivån och verksamhetsnivån. Vidare har reformutvärdering en nära relation till implementering av reformer, dvs. det som belystes i utredningens delbetänkande.

Om evidensinformerad politik och praktik (kapitel 2)

Evidens är ett begrepp som fått en allt större spridning. Begreppet kan syfta på tre olika företeelser:

- *Evidensbaserad politik* innebär att beslutsfattare, på olika nivåer och inom olika samhällsområden, så långt möjligt bör fatta beslut som baseras på kunskap.
- *Evidensbaserad praktik* syftar till att den dagliga verksamheten inom ett område ska vila på systematiskt utvecklad kunskap.
- Evidens kan också användas i en mer metodologisk betydelse där evidensbaserad politik och praktik avser en särskild *utvärderingsmetodik* som bygger på s.k. meta-analyser och systematiska kunskapsöversikter.

Utredningen föredrar att använda begreppet *evidensinformerad* i stället för evidensbaserad. En grundläggande skillnad mellan exempelvis evidensbaserad och evidensinformerad politik är *vad som kan betraktas som belägg eller bevis* (evidens). Vid utformningen av evi-

densinformerad politik kan utöver forskningsresultat även användas andra systematiskt insamlade och kvalificerade underlag.

Frågan om evidens i politiken kan dessutom ses ur två perspektiv – ett styrningsperspektiv och ett utvecklingsperspektiv. Vilket perspektiv som dominerar får avgörande betydelse för vilket slags utvärderingssystem som kommer att byggas upp.

Om utvärdering (kapitel 3)

Det kan vara svårt att orientera sig rätt bland alla de olika teorier och utgångspunkter som finns om utvärdering och det är en grannliga uppgift att bestämma hur en utvärdering ska genomföras. Det finns samtidigt stora möjligheter att genomföra utvärdering, även i de fall förutsättningarna i förstone inte verkar vara optimala. Det finns dock ett behov av ökad metodisk medvetenhet och förmåga hos både beställare och utförare av utvärderingar.

Gemensamt för god utvärdering är att det finns

- en systematisk datainsamling som ligger till grund för analys, tolkningar och bedömningar,
- en metodik vid behandlingen av data som uppfyller rimliga krav på validitet och reliabilitet, samt
- en värdering (av utvärderingsobjektets nytta, effekter, påverkan eller motsvarande) i förhållande till något slags måttstock (riktvärden, kriterier eller referenspunkter).

För att möta olika krav och förutsättningar kan utvärderingar vara av en mängd olika slag: effektutvärdering, programteoretisk utvärdering, processutvärdering, etc. Valet av metod bör göras med utgångspunkt i själva objektet för utvärderingen och i de frågeställningar som ska utvärderas. Interventioner i skolan har i de flesta fall en komplex karaktär, något både reformstrategi och val av metoder för utvärdering bör förhålla sig till. Kombinationer av olika metoder kan vara en god strategi för att fånga olika aspekter av en mer eller mindre sammansatt verklighet. Kvantitativt och kvalitativt inriktade metoder bör inte ställas mot varandra.

Utvärdering kan syfta till att svara på om en viss åtgärd fått några effekter och vilka dessa i så fall har varit – positiva, negativa, avsedda eller oavsedda. Den kan även syfta till att upptäcka samband mellan olika företeelser och om möjligt bidra till att finna

orsaker (förklaringar) till dessa. En utvärdering kan vidare syfta till fördjupad systemkunskap, till exempel genom att öka förståelsen för varför en viss reform eller åtgärd får olika genomslag i olika verksamheter. En formativ utvärdering kan bidra till att utveckla en reform genom att ge underlag för justeringar av reformen. Slutligen kan nationell utvärdering även utformas för att fungera utvecklingsstödjande på lokal nivå och i verksamheten.

Dagens utvärderingssystem (kapitel 4)

Hur det befintliga utvärderingssystemet är utformat – med uppföljning och utvärdering, men även viss tillsyn och granskning samt viss forskning – har betydelse inte bara för systemkunskapen om skolan, utan även som underlag för utvärdering av reformer.

Med en bred tolkning av utvärderingsbegreppet finns det många aktörer inom utvärderingssystemet i Sverige. Skolverket har en central roll genom att svara för den officiella statistiken om skolväsendet, det nationella provsystemet och de internationella studierna. Utvärderingar av skolan kan på regeringens uppdrag genomföras av Skolverket, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Statskontoret, det offentliga utredningsväsendet samt av forskare och andra utvärderingsorgan. Skolinspektionens kvalitetsgranskningar och Riksrevisionens granskningar har utvärderande karaktär, men genomförs med andra syften. Riksrevisionen har dessutom en helt självständig roll i förhållande till regeringen.

Systemet består i dag av ett stort antal olika aktiviteter som i vissa fall kompletterar varandra. I andra fall är gränsdragningen mellan olika aktiviteter inte helt tydlig, som t.ex. mellan Skolverkets utvärdering och Skolinspektionens kvalitetsgranskning. Det finns också exempel där de syften som tillskrivs ett specifikt instrument knappast är möjliga att infria med ett och samma instrument. Det gäller för de nationella proven. Slutligen har systemet luckor, dvs. det finns frågor som det inte kan besvaras på ett tillfredsställande sätt. Det gäller t.ex. hur skolans resultat och måluppfyllelse utvecklas över tid (se vidare nedan).

Övergripande om reformutvärdering

Reformutvärdering – historik och nuläge (kapitel 5)

Reformer som genomförts under de senaste decennierna har föregåtts av utredningar med ett ofta begränsat utrymme för att på ett mer djuplodande sätt kunna utreda den aktuella frågeställningen, t.ex. genom att initiera utvärdering och forskning eller genom att i förväg pröva tänkta lösningar genom försök eller stegvis införande av reformer. Samtidigt finns en ökad ambition om att de politiska besluten ska vara evidensinformerade.

Utredningen menar att skolpolitiska reformer skulle vinna på att beslutas efter en mer noggrann prövning. För att en sådan ambition ska kunna infrias är det önskvärt att beslutsprocesserna ges mer tid än i dag, så att beslut i högre grad kommer att kunna baseras på kunskap. I ett allt mer komplicerat och komplext samhälle kommer politiker att behöva utgå mer från evidens vid formandet av sin politik, för att öka chanserna att reformerna ska leda till avsedda resultat.

Sverige saknar vidare en tradition att utvärdera reformer på skolans område, på det sätt vi sett exempel på i vissa andra länder. Så långt bakåt i tiden vi har kunnat överblicka saknas i Sverige exempel på ordentliga reformutvärderingar på skolans område som genomförts på initiativ av regering eller riksdag. De exempel som finns gäller främst utvärderingar som genomförts på initiativ av oberoende forskare. Inte heller för de viktiga reformer som genomförts under de senaste åren, dvs. sedan 2007, finns något utvärderingsprogram. De få regeringsuppdrag som nu är aktuella avser reformer från början 1990-talet, dvs.

- uppdraget till en särskild utredare att utvärdera eventuella kausala effekter av kommunaliseringen på elevernas studieresultat, läraryrkets status, lärarnas och rektorernas arbetsuppgifter, samt likvärdigheten i skolväsendet som nyligen redovisats i betänkandet *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan* (SOU 2014:5), och
- uppdraget till IFAU att utvärdera 1990-talets stora reformer på skolområdet, mer specifikt för grundskolan och gymnasieskolan.

Reformutvärdering – strategi för framtiden (kapitel 6)

En planerad och systematisk utvärdering av reformer är enligt utredningens uppfattning nödvändig för att säkerställa en både bred och djup systemkunskap om skolan. Inte minst är det viktigt för det politiska ansvarsutkrävandet att det går att få veta om den förda politiken har avsedda effekter och om de allmänna medlen allokeras på ett effektivt sätt. Utvärdering av reformer ger också kunskap som kan bidra till att öka genomslaget för reformen respektive signalera om något håller på att gå fel. Slutligen kan reformutvärdering bidra med kunskap inför kommande reformer.

Utformningen av reformer och utvärderingen av dessa står i ett ömsesidigt förhållande till varandra. Beslut om reformstrategi påverkar förutsättningarna för utvärdering. Samtidigt kan ett beslut om en utvärderingsstrategi, om det fattas tidigt inför beslutet om en reform, påverka såväl utformningen som implementeringen av denna. Frågan om reformutvärdering bör därför prioriteras redan i samband med planeringen av reformer och andra mer genomgripande åtgärder. I bästa fall kan utvärderingen bidra till genomförandet av reformstrategin genom att fungera formativt i förhållande till den nationella beslutsnivån och utvecklingsstödjande på verksamhetsnivån.

Det finns behov av att stärka inslaget av evidens i regeringens och Utbildningsdepartementets arbete med att förbereda och genomföra beslut om reformer på skolans område. Utvärderingen av reformer har då en central roll. Frågor som är viktiga att ta ställning till är t.ex. om reformen lämpar sig för försök eller stegvis införande (vilket ökar möjligheterna för ett evidensinformerat beslutsfattande), vilken typ av metodik som är lämplig för utvärdering av reformen, vilken roll utvärderingen är tänkt att ha, etc. För denna typ av överväganden behövs kvalificerad utvärderingskompetens.

Mer konkreta bedömningar och förslag

Ramverk för utvärdering av skolan – för bättre överblick och styrning (kapitel 7)

Utredningen föreslår att ett nationellt ramverk för utvärdering av skolan ska fastställas av regeringen, förslagsvis i form av en skrivelse till riksdagen. Bakgrunden är bl.a. det stora antalet aktörer

som finns på den nationella arenan för utvärdering av skolan i dag. OECD har föreslagit ett liknande ramverk. Långsiktighet när det gäller utvärderingen av skolan är centralt såväl med hänsyn till användbarhet och kvalitet som ur ett demokratiperspektiv. Elever och föräldrar, lärare, rektorer, politiker, media, allmänhet – dvs. alla – ska kunna förvänta sig en kontinuitet när det gäller informationen om den svenska skolan.

Ett nationellt ramverk för utvärdering av den svenska skolan och förskolan bör tydliggöra det övergripande syftet med uppföljningen och utvärderingen samt

- vilka delar systemet består av för att följa upp, utvärdera, granska och beforska skolan,
- vilka syften de olika delarna av systemet har och vad de förväntas ge svar på,
- hur dessa olika delar förhåller sig till varandra, samt
- vilka aktörer som har ansvar för de olika delarna och hur dessa förväntas samverka.

Av ramverket bör också framgå vilken roll utvärderingen har i samband med större reformer. Ett sådant nationellt ramverk bör utgöra en över tid stabil grund utifrån vilken den svenska skolan kan utvärderas. Vi föreslår också att det nationella ramverket ska kompletteras med regelbundna planer för utvärdering av skolan. Av dessa planer bör framgå regeringens övergripande prioritering för utvärderingen för en överblickbar period, t.ex. tre år.

Försöksverksamhet – för ökad evidens vid reformer (kapitel 8)

Försöksverksamhet respektive stegvis införande av reformer är sätt att underlätta utvärdering av reformer som i ökad utsträckning bör tillvaratas. Kunskaper och erfarenheter som vinnas genom denna typ av försök kan bidra till att lägga en grund för långsiktigt bärkraftiga beslut.

Genom att pröva i liten skala kan man undvika misstag i full skala. Försök kan därför lämpa sig i de fall utfallet av en åtgärd inte i förväg kan förutses genom resultat från tidigare forskning och utvärdering. I ett försök är det också möjligt att vid behov justera och samtidigt lära av de erfarenheter försöket ger innan det eventuellt permanentas. Genom att försöksverksamhet ger förutsätt-

ningar för att skapa en kontrollgrupp möjliggörs dessutom användningen av utvärderingsdesigner som annars kan vara svåra att få till stånd. Det finns dock även andra metoder att skapa kontrollgrupper än genom försök.

Vid försök måste hänsyn tas till effekterna för berörda elever. Enskilda elevers rättssäkerhet får inte påverkas negativt. Ett försök får inte heller allvarligt påverka likvärdigheten. Ett försök i liten skala är dock enklare att justera än en intervention i full skala. De etiska övervägandena är således lika viktiga när en reform ska genomföras i full skala utan föregående försök, som i samband med en försöksverksamhet.

Nuvarande bestämmelse om försöksverksamhet i skollagen (2010:800) behöver ses över. Enligt denna bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att få meddela föreskrifter om försöksverksamhet inom skolväsendet. I sådana föreskrifter får undantag göras från *organisatoriska bestämmelser* i skollagen. Vad som avses med organisatoriska bestämmelser är oklart. Det är därför angeläget att det utreds hur försöksverksamhet ska regleras i skollagen i framtiden.

Systemet för att följa kunskapsresultat – utvecklingsbehov (kapitel 9)

Trendmätt av god kvalitet utgör ett viktigt underlag, bland andra, för att det ska vara möjligt att följa resultatet av skolreformer. I dag är det endast de internationella studierna som har en sådan utformning och kvalitet att de kan utgöra underlag för att följa kunskapsutvecklingen över tid i den svenska skolan, dvs. för att följa trender. Varken betygen eller de nationella proven möjliggör denna typ av trendmätning.

Betygssystemet är inte tillräckligt stabilt över tid för att fungera väl för trendmätning. Systemet har varit föremål för återkommande förändringar under de senaste decennierna. Det målrelaterade betygssystemet har dessutom, i varierande utsträckning över både tid och för olika ämnen, varit föremål för betygsinflation. En invändning mot de nationella proven är att proven inte är stabila över tid. För att vara det behöver varje nytt prov innehålla ett antal uppgifter som ingått i tidigare prov, s.k. ankaruppgifter. Framför allt svarar inte de nationella proven mot kravet på att varje år innehålla ett tillräckligt stort antal uppgifter för att täcka det aktuella ämnets

innehåll. Om man i stället genomför stickprovsundersökningar kan en provkonstruktion användas som fungerar bättre för trendmätning. Genom att låta ett begränsat antal elever (ett urval) svara på ett begränsat antal, men delvis olika, frågor som inte görs offentliga, kan det aktuella ämnets innehåll täckas in.

Det är enligt utredningens uppfattning ett problem att vi i dag är hänvisade till de internationella undersökningarna för trendmätning. De mäter endast utvecklingen i vissa ämnen och täcker endast vissa av de mål som återfinns i de svenska styrdokumenterna. Vi föreslår därför att ett system med stickprovsbaserade undersökningar för trendmätning ska komplettera de internationella studierna. Systemet bör ha en bredd med avseende på både de ämnen och de kunskapskvaliteter som mäts.

Det är emellertid inte lämpligt att nu endast lägga till ytterligare ett instrument i form av stickprovsundersökningar till ett redan hårt belastat provsystem utan att samtidigt utreda konsekvenserna av detta för övriga delar av systemet. Vi föreslår därför att en utredning tillsätts med uppdrag att i ett sammanhang utforma systemet för trendmätning genom stickprovsundersökningar och utreda hur det framtida systemet för utvärdering av kunskapsresultat ska vara utformat i sin helhet. Det gäller framför allt de nationella proven som i dag har många olika syften. Arbetet bör inriktas på att klargöra vilka syften som kan och ska knytas till systemet, vilka instrument som bör knytas till respektive syfte och vilka aktörers informationsbehov de olika instrumenten ska svara mot.

Data för utvärdering – utvecklingsbehov (kapitel 10)

Utökade och förbättrade registerdata kan underlätta möjligheterna att utvärdera reformer. För utvärdering av reformer behövs dock ofta även riktade uppgiftsinsamlingar, med frågeställningar relevanta för den aktuella reformen.

Det nationella uppföljningssystemet har en potential att utvecklas vad gäller ny uppgiftsinsamling, utökad analys av befintliga data från uppföljningssystemet och de internationella studierna samt det sätt på vilket informationen presenteras på. Vid utvecklingen bör ställning tas till vilka uppgifter som lämpar sig för att samla in i form av registerdata, vilka uppgifter som bör utgöras av direktinsamlade data och ingå i det nationella uppföljningssystemet samt vilken information som inte lämpar sig för att ingå i detta. Detta är

bedömningar som löpande bör göras av Skolverket som statistikansvarig myndighet.

Det har ingått i utredningens uppdrag att bedöma behovet av vilka relevanta data som behövs för att utvärdera reformer. Våra bedömningar avser informationsbehov avseende exempelvis undervisningens förutsättningar och undervisningens genomförande. Vidare avser bedömningarna informationsbehov om undervisningens resultat samt om sambandet mellan kostnader och resultat. I kapitel 10 redovisas dessa bedömningar område för område.

Vi föreslår vidare att Skolverket ges möjlighet att i enlighet med verkets hemställan kunna samla in individdata för skolan i sin helhet, dvs. även för modersmålsundervisning och skolgång i specialskola, särskola och sameskola. Detta bland annat mot bakgrund av att målen för specialskolan och sameskolan ska motsvara dem som gäller för grundskolan.

För att det ska vara möjligt att utveckla och modernisera det nationella uppföljningssystemet behöver denna infrastruktur förstärkas finansiellt.

Med anledning av att det för närvarande pågår två utredningar som arbetar med frågor kopplade till hur förutsättningarna för registerbaserad forskning kan förbättras, lämnas inte här några författningsförslag. Det är emellertid viktigt att regeringen i detta sammanhang bevakar de långsiktiga förutsättningarna för den s.k. UGU-databasen.

Organisering för stärkt utvärdering (kapitel 11)

Ansvar för att fatta strategiska beslut om utvärderingen av skolan måste ligga på central politisk nivå. Det är t.ex. regeringen som måste ta ansvar för att reformer utvärderas och att detta sker med den bredd och med de olika perspektiv som skissats ovan. Mängden aktörer som kan ha en roll vid utvärderingen av skolan och av reformer på skolområdet pekar på ett behov av en stärkt nationell styrning.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att ett *Råd för utvärdering av skolan* inrättas. Rådet föreslås få följande två huvuduppgifter:

1. Löpande bistå regeringen i utvärderingsfrågor avseende skolväsendet. Det innebär t.ex. att

- utarbeta förslag till ett nationellt ramverk för utvärdering,
 - lämna förslag till nationell plan för utvärdering av skolväsendet, samt
 - inom ramen för en sådan plan vid behov kunna initiera policyrelevant forskningsbaserad utvärdering.
2. Vid större och genomgripande reformer inom skolväsendet bistå regeringen med
- förslag till program för reformutvärdering,
 - att vid behov initiera forskningsbaserad reformutvärdering,
 - att samordna utvärderingsinsatserna i det fall flera aktörer är involverade i reformutvärderingen (forskare, utvärderingsinstitut, myndigheter etc.),
 - att sammanfatta resultat från olika aktörers utvärderingar, samt
 - att sammanfatta identifierade behov av ytterligare stöd till, eller justeringar av, den aktuella reformen.

Förslaget innebär oförändrade uppgifter för myndigheterna på skolområdet. De uppgifter som rådet är tänkt att svara för, och de utvärderingar som det kan komma att föreslå eller initiera, genomförs i allt väsentligt inte i dag.

Rådet föreslås bli organiserat som en kommitté inom Regeringskansliet, med ett begränsat kansli. Rådets ledamöter, dvs. de som ska ha beslutsbefogenhet i rådet, föreslås vara forskare som representerar olika forskningsdiscipliner. I övrigt föreslås rådet bestå av sakkunniga från olika delar av skolsamhället, t.ex. Utbildningsdepartementet, berörda myndigheter och skolhuvudmän, samt företrädare för lärare, rektorer och elever. På detta sätt skapas ett forum för de strategiska frågorna om utvärderingen av den svenska skolan där de som har de största kunskaperna om behovet av, och förutsättningarna för, utvärdering samlas.

Konsekvenser (kapitel 12)

I direktiven till utredning har regeringen inte angett att det ska göras några specifika konsekvensbeskrivningar. Utredningen innehåller dock ett begränsat antal förslag som har föranlett oss att i korthet diskutera vissa ekonomiska konsekvenser av förslagen.

Kostnaden för en grundbemanning för det föreslagna rådet för *utvärdering av skolan* bör röra sig om cirka 2–2,5 miljon kronor per år, inkl. kostnader för sekretariat, ledamöter och sakkunniga. Kostnaderna för rådet blir naturligtvis avsevärt högre i de fall rådet ges särskilda uppdrag i anslutning till en specifik reform. Detta måste dock beräknas särskilt vid varje enskilt reformtillfälle. Det bör vara självklart att varje reform får sin finansiering, inte endast avseende kostnaderna i verksamheterna, utan också för implementering och utvärdering.

Kostnaderna för att införa ett *stickprovsbaserat system för att följa kunskapsutvecklingen i skolan* bör beräknas av den utredning som föreslås för att utreda frågan om stickprovsbaserade undersökningar i ett sammanhang tillsammans med övriga delar av systemet för utvärdering av kunskapsresultaten, dvs. även det nationella provsystemet.

Den finansiella förstärkning som utredningen bedömer behövs för att *förstärka och utveckla Skolverkets statistik- och uppföljningssystem* har både permanenta och tillfälliga inslag. För att systemet ska kunna omfatta fler insamlingar än i dag, vilket krävs till följd av de senare årens reformer, och samtidigt bibehålla den nuvarande kvalitetsnivån, behövs enligt Skolverket en permanent förstärkning med 10 miljoner kronor per år. För att utveckla och modernisera systemet behövs dessutom, enligt verket, tillfälliga förstärkningar med 10 miljoner kronor för 2014, 7 miljoner kronor för 2015 och 7 miljoner kronor för 2016. Utredningen bedömer att detta är lågt räknat. En särskild anslagspost för statistik- och uppföljningssystemet skulle tydligare än i dag kunna uttrycka statens ambitioner på området.

Slutligen bedömer utredningen att det är önskvärt att det s.k. UGU-projektet vid Göteborgs universitet ges stabila ekonomiska förutsättningar.