

SCORE

STOCKHOLM CENTER FOR ORGANIZATIONAL RESEARCH

**Ett centralt ämbetsverk i omvandling -
från Skolöverstyrelsen till Skolverket**

Eva Haldén

SCORE Rapportserie 1997:2
ISBN 91-7153-625-6

SCORE
Stockholms Universitet
1997

**Ett centralt ämbetsverk i omvandling -
från Skolöverstyrelsen till Skolverket**

Eva Haldén

Abstract

Uppsatsen beskriver 1990-talets radikala omstrukturering av skelsektorn med nedläggningen av Skolöverstyrelsen, inrättandet av Skolverket, införandet av det nya styrsystemet och det kommunala skolansvaret som ett exempel på samtida förvaltningspolitiska strategier. Avslutningsvis presenteras tre olika analysperspektiv som kan appliceras vid en tolkning av förändringen inom skelsektorn.

Introduktion

Hösten 1990 tillkännagav skolminister Göran Persson sin avsikt att lägga ner Skolöverstyrelsen, ett av Sveriges största och äldsta centrala ämbetsverk. I dess ställe inrättades en ny myndighet av betydligt mindre format och med ett radikalt annorlunda uppdrag som gavs namnet Skolverket. Vad är det som gör just Skolverket till ett bra exempel för att belysa det senaste decenniets omfattande strukturella förändringar inom den centrala statsförvaltningen? Det finns, som jag ser det, åtminstone tre goda skäl till att välja Skolverket framför andra exempel. Det första handlar om den utomordentligt radikala förändring som det innebär att lägga ner den tidigare skolförvaltningen, avskeda all personal och ersätta denna med en helt ny myndighet. Varken förr eller senare i svensk förvaltningspolitisk historia har något liknande inträffat. För det andra innehåller exemplet Skolverket alla tidstypiska förändringselement med avseende på förvaltningspolitiska strategier. Tillkomsten av Skolverket motiverades med den samling av förändringstrender som sammanfattades under begreppet decentralisering med såväl demokratiska som effektivitetsmässiga implikationer. Ett tredje skäl till att välja exemplet Skolverket är att denna administrativa reform till skillnad från så många andra uppvisar en ovanligt hög samstämmighet mellan artikulerade motiv, intentioner och faktisk handling.¹ Den politiska nivåns definition av problem och lösningar delas helt av den nya administrationens ledning. I ledningen för det nya verket satt också några av reformens mest betydelsefulla arkitekter.²

Exemplet Skolverket innehåller som administrativ reform också många specifika särdrag vilket gör det särskilt intressant och användbart för en jämförelse med andra administrativa reformer. Hos de involverade politikerna och administratörerna fanns förutom den nämnda samsynen på problemet också en mycket hög grad av medvetenhet/kunskap om svårigheterna med att genomföra förvaltningsreformer vilket innebär att särskild möda lades ner för att skapa de bästa förutsättningarna för reformen och undvika välkända fallgropar.

¹ Se t ex N. Brunsson & J.P. Olsen, red., *Makten att reformera*, 1990 för exempel på "misslyckade" reformer.

² Den mest framträdande och inflytelserika av dessa var Skolverkets generaldirektör, Ulf P Lundgren, med en lång historia som kritiker av den gamla administrationen och sakkunnig i olika utredningar.

Den tillträdande ledningen för det nya verket var kort sagt mycket påläst när det gällde misslyckade förvaltningsreformer och välbekant med de senaste forskningsrönen i både svensk och internationell organisations- och utvärderingsteori.

Uppsatsen är indelad i fem avsnitt som behandlar **decentralisering** som förändringsstrategi i dels generella termer, dels specifikt med avseende på Skolverket; den aktuella **reformstrategin** med tonvikt på de mycket specifika särdragen; **organiseringen** och **uppbyggnaden** av Skolverket; **omgivningens** syn på Skolverket kontra verkets egen. Avslutningsvis presenteras tre möjliga **perspektiv** med åtföljande tolkningar av de aktuella förändringarna inom skolsektorn.³

Den generella förändringstrenden som decentralisering

Decentralisering som politisk strategi har blivit föremål för en stor mängd utredningar och forskningsprojekt.⁴ Decentralisering har också beskrivits och definierats på en mångfald sätt och jag vill här introducera ytterligare ett sätt att se på och förstå decentralisering. Decentralisering är för det första som begrepp speciellt i så måtto att det kan användas som något mer än vad dess teleologiska konnotationer ger vid handen. Decentralisering kan på en och samma gång användas som både mål och medel vilket innebär att det som politisk strategi blir ytterst gångbart. Dess användbarhet som medel gör att dess innehåll som mål oproblematiskt kan relativiseras om målet decentralisering inte omedelbart kan uppnås. Mer konkret innebär detta att när decentralisering som mål inom skolsektorn sätts lika med kommunal frihet från central detaljstyrning och kontroll denna frihet samtidigt relativiseras till grader av frihet under en pågående decentraliseringsprocess. Med hjälp av decentralisering som simultant mål, medel och process kan det sålunda skapas föreställningar av större frihet än den faktiskt uppnådda. Inom ramen för dessa frihetsföreställningar och under den pågående decentraliseringsprocessen kan krav och förväntningar formuleras *som om* målet

³ Uppsatsen är skriven inom ramen för ett nordiskt samarbetsprojekt om förvaltning med deltagare från LOS i Bergen, COS i Köpenhamn och SCORE. Den kommer att ingå som ett kapitel i boken *Centraladministrationens utveckling i Skandinavien* med planerad utgivning senhösten 1997.

⁴ När det gäller allmänna utredningar se tex "Decentraliseringsutredningen", 1947; *Länsdemokratiutredningen*, 1968; *Lägg besluten närmare människorna*, 1978. För forskningsprojekt se t ex A. Bladh, *Decentraliserad förvaltning, Tre ämbetsverk i nya roller*, 1987; G. Gustafsson, *Decentralisering av politisk makt*, 1987; L. Lundquist, *Means and Goals of Political Decentralization*, 1972.

redan vore uppnått. Detta blev också fallet på skolans område med oanade konsekvenser för den centrala skoladministrationen som den som utsattes för dessa krav och förväntningar.

Decentralisering i kombination med målstyrning introducerades på bred front som lösningen på statens styrningsproblem under framförallt 1980-talet och jag vill för det andra beskriva denna lösning som en sammansatt strategi för att hantera en alltmer påträngande och problematisk olikhet. Följande resonemang berör med viss självklarhet skolsektorn men jag menar att det äger en generell giltighet för synen på problem och lösningar inom den offentliga sektorn i stort. Lösningen innebär en förändrad ansvarsfördelning där ansvaret för t ex skolverksamhet omlokaliseras till den nivå där olikheten manifesterades, dvs den lokala nivån. Denna "uppdykande" olikhet tolkades samtidigt som ett problem ur både ett demokrati- och ett effektivitetsperspektiv och båda dessa perspektiv definierade olikheten som ett problem som krävde en lösning om inte omedelbart så i alla fall på sikt. Den problematiska olikheten, som krävde frihet, var den **lokala, kommunala** olikheten och den tidigare så framgångsrika centrala planeringen och styrningen kunde inte hantera detta fenomen. Ansvaret för skilda verksamheter som t ex skola skulle förläggas till den nivå där olikheten uppträdde, dvs den lokala. Där central planering och styrning för att uppnå en önskvärd likhet och därmed utjämna orättvisor definierats som lämplig under det långa uppbyggnadsskedet av samhället för att utveckla bl a skolutbildning definierades den nu som direkt olämplig. Kommunerna var sinsemellan olika ur socioekonomiska, demografiska och geografiska hänseenden och även kommundelar inom en och samma kommun uppvisade stora olikheter. Ur ett effektivitetsperspektiv var det slöseri med resurser, både ekonomiska och andra, när den centrala styrningen omöjliggjorde ett hänsynstagande till denna olikhet. För skolans del handlade det t ex om att samma mängd ekonomiska resurser, pga statsbidragets utformning, styrdes till alla skolor oavsett behov, vilket fick till följd att skolor med större behov inte fick dessa tillgodosedda. Ur ett demokratiskt perspektiv medförde centralstyrningen mindre medborgerligt och lokalpolitiskt engagemang då de som bäst kände de lokala behoven inte kunde få påverka användandet av ekonomiska och andra medel.

Vi kan också skilja mellan något som jag valt att kalla "faktisk" respektive "förväntad" olikhet. Med faktisk olikhet menar jag sådan som framträder vid jämförelser av t ex socioekonomiska, demografiska och geografiska faktorer. Med förväntad olikhet menar jag sådan olikhet som förväntas uppträda när aktörer får makt att själva välja och bestämma över sina närmaste angelägenheter. Den faktiska olikheten

definierades som problematisk i förhållande till centralstyrningen ur både ett demokrati- och effektivitetsperspektiv. Båda perspektiven förutsatte att större olikhet i organiseringen och utformningen av t ex skolverksamhet skulle uppträda som en följd av större lokalt inflytande. Detta skulle ge effektivitetsvinster med avseende på resursutnyttjande men också demokrativinster. Det som jag valt att kalla förväntad olikhet handlar om mångfald och föreställningen om mångfald är grundad i en liberal pluralistisk demokratisyn där mångfald och demokrati implicerar varandra. Aktörer förutsätts här vara så pass olika att utrymme för mångfald betraktas inte bara som ett önskvärt tillstånd utan snarare som ett behov. En större möjlighet att variera lösningar, som alltså producerar den förväntade mångfalden, blir då mer demokratiskt. Det medborgerliga engagemanget förutsätts också bli större då medborgarna ges möjlighet att delta i beslut och verksamhet vilket i sin tur bygger på att inflytande förlöser och leder till ett realiserande av en tagen-för-given olikhet. Dessutom har inflytande per se ett demokratiskt egenvärde vare sig möjlighet till påverkan leder till likhet eller olikhet och det är till detta sammanhang som vi kan hänföra idéer om bl a kommunalt och lokalt självstyre.

Problemet med olikheten går som en röd tråd genom skolans och därmed också skolförvaltningens historia där vi förutom de ovan beskrivna olikheterna också har det för skolsektorn speciella problemet olikhet med avseende på begåvning. Varje möte med olikhet innebär aktualiserandet av bestämda sätt att förhålla sig till olikheten. Hur vi sedan väljer att hantera olikhet handlar i sin tur om vad som betecknas som olikhet; vilken olikhet som är legitim respektive illegitim, dvs vilken olikhet som får förbli olik respektive vilken olikhet som skall transformeras till likhet alternativt utplånas och slutligen hur den otillåtna och oacceptabla olikheten skall transformeras alternativt utplånas.

I korthet kan vi säga att förståelsen av skolförvaltningens historia med nedläggningen av Skolöverstyrelsen och inrättandet av Skolverket går via striden om skolan och hanterandet av olikheten. I främsta rummet kommer här olikhet med avseende på begåvning tätt följd av och sammanvävd med den sk faktiska olikheten. Vi kan här tala om både en skolspecifik olikhet och en mer generell olikhet på samhällsnivå. När problemdefinitionen och problemutpekningen av dessa båda olikheter möts, vilket sker i slutet av 1980-talet, skapas ett politiskt möjlighetsrum för det radikala reforminitiativ som resulterar i Skolverkets uppkomst. En starkt bidragande faktor är dessutom en delegitimering av den inom skolpolitiken styrande principen om enighet och samförstånd. En delegitimering som också försiggår på andra samhäll-

sområden som t ex arbetsmarknaden. I avslutningen återkommer jag och diskuterar mer utförligt såväl olikheten som enigheten.

Mot en mål- och resultatstyrd skola

Från mitten av 1970-talet hade skolan och skolförvaltningen varit föremål för en lång rad utredningar som i stort sett pekade ut samma problem och likartade lösningar.⁵ Enkelt uttryckt handlade problemet för skolans del om att denna inte nådde upp till de mål som statsmakten formulerat i de nationella läroplanerna och lösningen på problemet formulerades i termer av större lokalt och kommunalt ansvar för skolverksamheten. Det centrala ansvaret i form av den statliga skoladministrationen förmodade inte bidra till att skolan utvecklades mot dessa mål och utpekades därmed som det främsta hindret. Problemet för förvaltningens del, främst den centrala nivån i form av det stora ämbetsverket, var mer komplext och handlade om bristande förändringsförmåga, bristande benägenhet att släppa ifrån sig makten över skolan till den lokala samt att man sysslade med fel saker på fel sätt. Förvaltningen fortsatte att styra och ställa in i minsta detalj trots alla beslut om vidgat ansvar till den lokala nivån och trots en lång rad organisatoriska förändringar "förblev allt vid det gamla". Kommunerna och skolan behövde frihet från förvaltningen för att lösa skolans problem med hänsyn tagen till olikheten men förmenades denna frihet. Istället för att syssla med detaljer skulle förvaltningen ägna sig åt mer övergripande uppgifter som utvärdering, uppföljning och långsiktig planering. Utredning efter utredning formulerade en annorlunda roll för förvaltningen där den gamla auktoritära myndighetsrollen skulle ersättas med en mer jämbördig serviceroll. I servicerollen ingick i förhållande till kommuner och lokala skolor uppgifter som rådgivning och handledning, information och utbyte av erfarenheter, stöd och stimulans. Dessa förslag avsatte emellertid inga spår i förvaltningens "beteende" och till yttermera visso ägnade sig förvaltningen åt att självsvåldigt formulera policy genom egna tolkningar av de politiska målformuleringarna. Ett formulerings- och tolkningsprivilegium som enbart tillhörde den centrala politiska nivån. Problemet med olikheten omtolkades under framförallt 1980-

⁵ Se bl a SOU 1974:36, *Skolan, staten och kommunerna*, SOU 1974:53, SIA utredningens huvudbetänkande, SOU 1978:65, *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning*, 1980:5, *Förenklad skoladministration*, DsU 1987:1, *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*, SOU 1988:20, *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*.

talet till problemet med förvaltningen som i slutet av 1980-talet sålunda utpekades som syndabock och mer eller mindre förtjänt fick bära skulden för skolans alla misslyckanden.

Problemet med olikheten och dess lösning i form av utökat ansvar för den lokala nivån formulerades på bred front inom hela den offentliga sektorn och var således inte unikt för skelsektorn. Intressant att notera är emellertid att såväl problemet som lösningen formulerats så tidigt som i slutet av 1940-talet och då i samband med förslaget om en gemensam grundskola. De vitala elementen i den radikala förändring som vidtogs av skelsektorn i samband med nedläggningen av Skolöverstyrelsen i början av 1990-talet återfinns vi i den utredning som fyrtio år tidigare lade fram sitt förslag.⁶ De mer allmängiltiga dragen i 1970- och 1980-talets förändrings- och decentraliseringstrend hade även de formulerats i slutet av 1940-talet av den "bortglömda" decentraliseringsutredningen från 1947.⁷

Det nya ansvaret

Den reform av skelsektorn som genomfördes 1991 bestod i huvudsak av sju delmoment.⁸ Dessa presenteras först i punktform och därefter skisseras skillnader mellan det gamla och det nya systemet.

1. En klarare ansvarsfördelning mellan stat och kommun med avseende på verksamheten i grund-, gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning där staten anger nationella mål och riktlinjer i läroplaner för de olika skolformerna. Läroplanerna som primärt riktas till lärarna skall användas som styrinstrument.

2. Kommunerna ansvarar för att verksamheten genomförs inom ramar och riktlinjer som riksdag och regering fastställt. Innanför dessa ramar ges kommunerna stor frihet att organisera skolverksamheten; kommunerna ansvarar också för fortbildning av lärare.

⁶ SOU 1948:27, 1946 års Skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling. Denna utredning låg till grund för införandet av den gemensamma skolan, grundskolan 1962.

⁷ "Decentraliseringsutredningen", 1947.

⁸ Prop. 1990/91:18, "om ansvaret för skolan", sid. 3 - 4.

3. Statsbidraget utformas som ett generellt finansiellt stöd till skolverksamhet och bidraget beräknas schablonmässigt enligt olika modeller för olika skolformer, baserat på strukturella och demografiska förutsättningar.
4. Ett system för uppföljning och utvärdering introduceras genom vilket riksdag och regering kontinuerligt skall ges dels en bild av skolverksamheten, dels underlag för en bedömning av hur nationella mål och riktlinjer följs och om skolresultaten förbättras.
5. En förändring av den statliga skoladministrationen där samtliga existerande organisationer avvecklas, dvs det centrala ämbetsverket Skolöverstyrelsen, Statens institut för läromedel, de regionala myndigheterna i form av länsskolnämnder och fortbildningsnämnder.
6. Ett nytt statligt ämbetsverk för skolväsendet, Skolverket, inrättas med uppdrag att utveckla, följa upp och utvärdera skolverksamheten.
7. Ett separat institut för handikappfrågor inom skolväsendet, SIH, inrättas med ett samlat ansvar för stödåtgärder för handikappade elever.

I det nya systemet fick således de enskilda (primär)kommunerna huvudansvaret för skolverksamheten och med detta följde både ansvar för ekonomi och personal. Varje kommun ålades att ha ett politiskt ansvarigt organ som styrelse för skolväsendet och för detta ändamål kunde kommunen utse en eller flera nämnder. Ansvaret kombinerades med frihet att organisera skolverksamheten efter lokala behov utan den detaljstyrning som det tidigare statsbidragssystemet inneburit. Statsbidraget omvandlades till ett renodlat finansiellt stöd från att tidigare ha utgjort det främsta styrmedlet. Det tidigare statsbidragssystemet hade vuxit fram under hela 1900-talet i takt med att staten vidgat sitt ansvar för skolväsendet. För varje nytt område som staten tog ekonomiskt ansvar för följde detaljerade regler kombinerade med ett noggrant kontrollsystem och statsbidraget var därmed det främsta styrmedlet för skolverksamheten.⁹ Kommunerna hade året innan tilldelats det fullständiga och odelade arbetsgivaransvaret för all personal i skolan och därmed upphörde också den statliga regleringen av

⁹ Den största posten i statsbidraget utgjordes av lärarlöner som i sin tur reglerade antalet undervisningstimmar kopplades till detaljerade timplaner etc. För en detaljerad genomgång av statsbidragssystemet se bl a DsU 1987:1.

tjänster som lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer. Frågan om huvudmannaskap för speciellt lärarna utgjorde, genom kopplingen till statsbidragssystemet, en grundbult i det nya systemet med det kommunala skolansvaret. Det var också den absolut svåraste förändringen att genomföra då lärarna i drygt 40 år nedkämpat varje försök att beröva dem deras privilegium som statsanställda.

Det nya systemet med kommunalt ansvar och frihet byggde på att riksdag och regering erhöll tillförlitligt och regelbundet underlag för bedömningar om bl a likvärdigheten inom skolväsendet. Utvärdering och uppföljning var uppgifter som sedan början av 1970-talet ålagts Skolöverstyrelsen utan att verket under en tjugooårs period lyckats leva upp till detta. Utvärdering och uppföljning, liksom utveckling skall i det nya systemet göras på två nivåer av olika instanser. Den statliga skoladministrationen, Skolverket, skall svara för uppgifter på nationell nivå medan varje enskild kommun ansvarar för sin egen lokala nivå.

Kommunerna fick alltså stor frihet att avgöra hur verksamheten skall genomföras, vilket innebar att varje kommun själv beslutar om hur skolan skall organiseras och administreras samt hur resurserna skall disponeras och fördelas. Kommunens beslut i ovanstående frågor skall därefter utformas till en skolplan som kommunen själv är ansvarig för att följa upp och utvärdera. De lokala skolorna fick samtidigt en större frihet i förhållande till hur verksamheten skall bedrivas och skall enligt samma mönster som kommunen formulera sina beslut i en lokal arbetsplan. Den centrala nivån skall dels kunna hämta uppgifter från den lokala men också, och kanske framförallt, initiera egna undersökningar.

Den genomtänkta strategin

Det som karaktäriserar reformen är först och främst den strategiska planeringen där den mest problematiska och betydelsefulla frågan, dvs lärarnas kommunalisering, hanterades först.¹⁰ Det övergripande syftet att ge kommunen ansvaret för skolan var fastlagt från start och under gång blev det lika klart att skoladministrationens dagar var räknade. Det andra framträdande draget var användandet av strategin med "låsta rum". Underlaget till reformen arbetades ut av en intern departementsgrupp som gick

¹⁰ Underlaget till följande avsnitt är hämtat från två undervisnings-case av E. Haldén, "Konsten att lägga ner en myndighet: från SÖ till Skolverket", Statsvet.inst., Stockholms Universitet, 1992 och "Kommunaliseringen av lärarna x 3", Statsvet.inst., Stockholms Universitet, 1993. Dessa case bygger bl a på intervjuer med centralt placerade aktörer som t ex dåvarande skolminister Göran Persson.

under namnet skolprojektet. Arbetet som utfördes av en liten grupp handplockade experter och sakkunniga försiggick "insynsskyddat" och under stark tidspress. Att använda sig av interna departementsutredningar med minimal eller ingen insyn där "särintressena" utestängdes hade inte tidigare varit vanligt i Sverige. Det mest kända exemplet kommer från arbetet med "århundradets skattereform" där dåvarande finansministern, Kjell Olof Feldt, effektivt höll särintressena utanför det pågående arbetet i den parlamentariska kommittén. För att ytterligare förhindra insyn och läckor upphörde kommittén efter bara ett par sammanträden t o m att föra minnesanteckningar.

Själva offentliggörandet av beslutet att avveckla hela den befintliga statliga skoladministrationen gjordes även det på ett okonventionellt sätt. I sitt tal inför den socialdemokratiska partikongressen i september 1990 tillkännagav skolministern sina planer att lägga ner samtliga skolmyndigheter på central och regional nivå och beskedet nådde den berörda personalen (ca 700 personer) via ministrernas TV-sända tal. Den kritik som Göran Persson fick i samband med beslutet rörde också nästan uteslutande själva handläggningen och då särskilt med avseende på personalen. Nedläggningen innebar också att all personal vid de aktuella myndigheterna friställdes utan några som helst garantier om återanställning i den nya myndigheten. Däremot höjdes inte några röster från något håll till försvar för det stora ämbetsverket och när Konstitutionsutskottet senare tog upp frågan handlade det uteslutande om själva handläggningen och formerna för offentliggörandet ur ett demokratiperspektiv.

Det finns ytterligare ett intressant drag i reformstrategin som handlar om en sorts allians mellan den politiska ledningen och den blivande administrativa ledningen för det nya verket. Ett flertal av de experter och sakkunniga som deltog i skolprojektet och som alltså delade skolministerns problembild av den dåvarande förvaltningen och hans syn på hur lösningen borde gestaltas kom sedan att ingå i ledningen av det nya Skolverket. Det nya verket fick alltså en ledning som varit involverad i förändringsprocessen från start och kunnat påverka dess innehåll vilket medförde att man var mycket positiv till det nya styrsystemet och hade hög tilltro till det.

Den rationella beslutsprocessen

När Göran Persson tillträdde som skolminister i januari 1989 var det med ett explicit uppdrag att radikalt förändra skelsektorn. Tanken att ge kommunerna ansvaret för skolan var som redan nämnts långt ifrån ny och ett antal misslyckade försök hade vidtagits under en fyrtioårs period. Varje försök att genomföra mer genomgripande förändringar hade stupat på en och samma fråga, nämligen den om lärarnas kommunalisering. Om kommunernas ansvar för skolverksamheten skulle bli annat än "en illusion" måste detta ansvar också inkludera den mest betydelsefulla personalkategorin i skolan. Lärarnas tjänster var statligt reglerade och detta var något som de båda lärarförbunden överhuvudtaget inte ville diskutera. Frågan var emellertid inte bara facklig utan hade också politiska implikationer. Av tradition hade lärargrupperna starkt stöd hos de borgerliga partierna, främst moderater och folkpartister. Lärarna var dessutom starkt företrädde i respektive partis riksdagsgrupp. Likaledes av tradition gällde att beslut rörande skolpolitiska frågor skulle fattas i enighet och samförstånd trots djupgående skillnader mellan de politiska blocken. Denna reglerande princip om enighet hade fått till följd att skolpolitiken formulerats genom en lång rad kompromisser ofta formulerade som otydliga och mångtydiga beslut. För att kunna genomföra sitt radikala uppdrag måste Göran Persson således först genomföra en kommunalisering av lärarna även om detta skulle innebära öppen konfrontation och strid både med lärarna och med de borgerliga partierna. Göran Persson hade bestämt sig för att betala det höga pris som en aktualisering av den känsliga kommunaliseringsfrågan skulle kunna komma att innebära. Det gällde här "att vinna eller försvinna" då ett misslyckande skulle omintetgöra inte bara den tänkta reformen utan också den tänkta karriären. Göran Persson försökte att övertyga och övertala lärarna om sin syn på frågan sedd i det större problemkomplexet och till en början såg det ut som han skulle lyckas med detta och undvika en öppen strid. Ordföranden i det mest negativa förbundet, Lärarnas Riksförbund, fick t o m vara med i arbetet med kompletteringspropositionen. Denne blev emellertid överkörd av sina egna och tvingades till en hård konfrontation och strejk. De borgerliga partierna som till en början inte varit helt obenägna att stödja förslaget ställde i och med strejken helhjärtat upp på lärarnas sida och striden var därmed ett faktum. Efter åtskillig dramatik och stenhård lobbying från lärarnas sida om bl a VPK:s röster fick Göran Persson till slut igenom förslaget om en kommunalisering i riksdagen med minsta möjliga majoritet. Det första steget i den kommande reformen var därmed taget.

Samtidigt med att han påbörjade arbetet med kompletteringspropositionen tillsatte Göran Persson den interna utredningsgrupp i utbildningsdepartementet som fick namnet skolprojektet med uppdrag att ta fram ett underlag till en radikalt reformerad skolsektor. Det handlade framförallt om att formulera ett nytt styrsystem som ersättning för det tidigare resursstyrda och därmed också ett nytt statsbidragssystem. I projektgruppen, som bestod av experter och sakkunniga, ingick bl a Ulf P Lundgren, pedagogikprofessor vid Lärarhögskolan och sedermera generaldirektör för Skolverket. Lundgren tillhörde en av SÖ:s hårdaste kritiker och var ofta anlita som sakkunnig i departementet och hade nyligen arbetat ut ett beredningsunderlag om just ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.¹¹ Under arbetets gång blev det gradvis klart att "uppgifterna för den statliga skoladministrationen /skulle komma att / förändras radikalt"¹² och det nya systemet med ett kommunalt helhetsansvar skulle kräva "en annan statlig skoladministration än dagens" vars organisation var "uppbyggd för och anpassad till en detaljstyrd och hårt reglerad skolverksamhet".¹³ En stor del av de befintliga uppgifterna skulle dessutom bli överflödiga. En grundläggande tanke bakom strategin med att lägga ner de befintliga myndigheterna och samtidigt friställa all personal var att skapa förutsättningar för en reell förnyelse. Bakgrunden var att framförallt Skolöverstyrelsen (Länsskolnämnderna tillkom först 1958) alltmer kommit att framstå som en organisation helt oförmögen (och eventuellt ovillig) att förändras. Det nya systemet behövde inte bara en ny och annorlunda organisation utan också ny personal med annorlunda erfarenhet och kompetens samt förmåga att både tänka och handla i nya banor. I den ursprungliga planeringen ingick också att Skolverket skulle få helt fria händer när det gällde rekrytering av personal och inte vara bundet att anställa personal från den gamla förvaltningen. Detta visade sig dock inte vara möjligt att genomföra främst pga de fackliga organisationernas kraftiga protester. Slutresultatet blev att 60 procent av Skolverkets personalstyrka rekryterades från den gamla förvaltningen.

Beslutet att lägga ner den befintliga statliga skoladministrationen offentliggjorde Göran Persson på den socialdemokratiska partikongressen den 19 september 1990 med orden: "Jag räknar med att gå till riksdagen inom kort med ett förslag där vi halverar den statliga skoladministrationen". Beskedet slog ned som en bomb hos de

¹¹ DsU 1987:1

¹² Prop. 1990/91:18, sid. 110.

¹³ Ibid., sid. 108.

med ett undantag helt oförberedda skoladministratörerna. Under eftermiddagen hade Skolöverstyrelsens generaldirektör per telefon underrättats om det förestående utspellet av Göran Persson.

För att hantera den övertaliga personalen inrättades en särskild avvecklingsorganisation på Skolöverstyrelsen med generöst tilltagna ekonomiska resurser i form av extra anslag från utbildningsdepartementet och bidrag från den nybildade Trygghetsstiftelsen. När avvecklingen slutligen var genomförd efter en förlängd uppsägningstid, hade 55 procent av personalen fått nya arbeten, 12 procent var arbetslösa medan den resterande andelen, 33 procent, hade någon form av pensionsavtal.

Att skolministern valde att tillkännage nedläggningsbeslutet på partikongressen hade även det strategiska bevekelsegrunder. I det nya systemet fanns ingen plats för någon regional myndighetsnivå i form av vare sig länskolnämnder eller länsstyrelser. "[E]tt mellanled som tolkar eller meddelar föreskrifter i anslutning till de beslut som fattas av riksdag och regering" var helt överflödigt och det nya systemet skulle inte heller belastas med de "samordningsproblem som redan nu föreligger inom den statliga skoladministrationen med ett centralt ämbetsverk och 24 självständiga ämbetsverk".¹⁴ Civilministern och landshövdingarna var emellertid av en helt annan uppfattning och kämpade för att de ombildade länsförvaltningarna skulle få överta länskolnämndernas uppgifter. Den tydliga koppling till partipolitik som offentliggörandet innebar var tillräckligt för att nästan helt avvärja motståndet i civildepartementet. Ett annat syfte var att driva upp tempot i förändringsprocessen för att undvika en mobilisering av sårintressen.

I oktober tillsattes skolverksutredningen med direktiv att utarbeta förslag till ny organisation för den statliga skoladministrationen och i februari presenterades ett principförslag. Några månader senare, den 1 juli 1991, startade Skolverket sin verksamhet.

Skolverket, en organisation i tiden

Innan jag går in på själva organiseringen kan det vara värt att nämna att en rad nya och genomgripande förändringar har genomförts sedan Skolverket bildades både på det kommunala området och själva skolområdet. Man kan nog utan risk för överdrift säga att förändringstakten de senaste fem åren varit mycket hög med förändringar

¹⁴Ibid., sid. 110.

som direkt och indirekt påverkat och påverkar förutsättningarna för Skolverkets verksamhet. Hit hör ändrade bestämmelser för den kommunala nämndorganisationen,¹⁵ nya bestämmelser för etablering och finansiering av friskolor samt valfrihet i skolan,¹⁶ en ny gymnasiereform,¹⁷ en ny läroplan för grundskolan,¹⁸ ett nytt betygssystem.¹⁹ När detta skrivs föreligger förslag om förändringar med avseende på friskolorna²⁰ och en intensiv debatt pågår om det nya betygssystemet liksom gymnasieskolans programutformning.

Organiseringen

Skolverket blev en jämförelsevis liten myndighet (ca 200 anställda) och började sin verksamhet med en central del i Stockholm och en fältorganisation utspridd över landet. Fältorganisationen delades in i åtta regioner med varsin regionchef och sammanlagt 94 undervisningsråd. Undervisningsråden ansvarade för en eller flera kommuner och fungerade som Skolverkets "kontaktpersoner" med kommunens politiker och tjänstemän. Den centrala delen bestod av tre avdelningar, ett kansli samt en forskningsenhet. Avdelningarna ansvarade i huvudsak för basinformation, utvärdering och utveckling; kansliet för fristående skolor och svensk undervisning i utlandet; forskningsenheten ansvarade i samarbete med en forskningsnämnd och ett råd för fördelning av skolsektorns forskningsanslag samt forskningsinformation. Skolverkets ledning utformades enligt den sk enrådighetsmodellen med en generaldirektör som ensam ansvarig och en överdirektör.²¹ Dessutom fanns en verksstab för övergripande frågor och en fältstab med ansvar för samordning av fältorganisationen och ansvar för den statliga skolledarutbildningen. Man ville skapa en platt organisation med få nivåer, arbetet skulle organiseras i projektform och man beskrev sig framförallt som en kunskapsorganisation.²²

¹⁵ Prop. 1990/91:117.

¹⁶ Prop. 1991/92:95 och prop. 1992/93:230.

¹⁷ SOU 1992:94, *Skola för bildning*.

¹⁸ Prop. 1992/93:220.

¹⁹ SOU 1992:86, *Ett nytt betygssystem*.

²⁰ Prop. 1995/96:200.

²¹ RRV, *Förvaltningspolitik i förändring*, 1996, sid. 122 och 125. Argumenten för denna modell handlade framförallt om effektivare styrning och enligt de senaste rekommendationerna för val av ledningsmodell "bör enrådighetsverk övervägas där det finns behov av mer direkt styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning".

²² Huvuddragen till organisationen utarbetades av den tidigare nämnda skolutredningen i utbildningsdepartementet, U 1990:5.

Efter ett år med det nya verket vidtogs en justering av organisationen framförallt beroende på nya förutsättningar i omgivningen. Dessutom var den ursprungliga organisationen en snabbframtagen oprövad pappersprodukt av skolverksutredningen som visade sig ganska ineffektiv för det faktiska arbetet.²³ De nya omvärlds-förutsättningarna utgjordes framförallt av den dramatiska ökningen av ansökningar angående fristående skolor. Den 1991 nytillträdde borgerliga regeringen hade infört nya och generösa villkor för fristående skolor och alla ansökningar om att få starta fristående skolor skulle godkännas av Skolverket. Även den nya kommunallagen påverkade Skolverket genom att denna gav kommunerna ökad frihet att organisera sin nämndverksamhet. Den tidigare regleringen om obligatoriska nämnder dit bl a skolstyrelsen hade räknats togs med undantag för valnämnden bort.²⁴ I drygt 100 kommuner valde man också att förändra skolstyrelsefunktionen.²⁵ De s k kommunalnämndskommunerna där ansvaret för skolan spreds ut till en mängd instanser med konsekvenser för bl a kommunens samlade skolplan ställde också nya krav på Skolverkets arbetssätt.²⁶

Omorganisationen berörde enbart den centrala delen och inriktades på själva verksamheten. Arbetet organiserades i programområden där programstrukturen formades efter verkets huvuduppgifter i fem huvudprogram i form av uppföljning, utvärdering, utveckling, forskning och tillsyn. Varje huvudprogram skulle formulera ramar och prioriteringar för sina programområden och arbetet organiserades därefter i delprogram och projekt med projektstyrning som ledningsform. Organisatoriskt inrättades följdriktigt en uppföljningsavdelning vars chef ansvarade för uppföljningsprogrammet med utvecklingsavdelningen organiserad på samma sätt. Utvärderingsavdelningens chef ansvarade däremot inte för utvärderingsprogrammet, utan detta ansvar lades på chefen för forskningsenheten som dessutom ansvarade för forskningsprogrammet. Tillsynsprogrammet fick däremot ingen egen avdelning då den direkta tillsynen låg på fältorganisationen. Den samordnande fältstaben togs bort, en särskild enhet för fristående skolor och utlandsskolor inrättades, liksom en juridisk enhet och verksstaben förstärktes med en controllerfunktion.²⁷

²³ Skolverksutredningen, U1990:5, sid. 3. Redan i skolverksutredningen förutsattes att organisationen kunde behöva justeras när verksamheten väl kommit igång, men att organisationsförslaget utgjorde "en tillräcklig grund för det fortsatta organisationsarbetet".

²⁴ Prop. 1990/91:117, sid. 20.

²⁵ S.Montin, "Kommunala organisationsförändringar" i L.J. Lundqvist & J. Pierre, red., *Kommunal förvaltningspolitik*, 1995.

²⁶ Här handlade det framförallt om storstadskommunerna Göteborg och Stockholm.

²⁷ Internt arbetspapper, Skolverket.

Två år senare, 1994, genomfördes en större och mer omfattande organisationsförändring, denna gång rörande fältorganisationen.²⁸ Regionindelningen upphörde och med den också positionen som regionchef. Regionerna var på väg att utvecklas till en egen myndighetsnivå med ett begynnande revirtänkande och en alltför stor variation i handläggning och policy, vilket gick på tvärs med uppdraget och den kunskapsbyggande verksamhetsidéen. Ansvaret för arbetet med att samordna och utveckla nytänkandet i fältorganisationen organiserades i ett specialprojekt. I regionernas ställe bildades tolv fältgrupper bestående av ett varierande antal undervisningsråd (4 - 12) med varsin gruppleddare och administratör med ansvar för ett antal kommuner (30 - 14). I den tidigare organisationen hade undervisningsråden nästan uteslutande arbetat ensamma men nu fördes grupper av undervisningsråd samman till ett gemensamt kontor. En särskild enhet inrättades också för skolegeninitierad tillsyn av fristående skolor, dvs den tillsyn som eventuellt kan leda till ett återkallande av skolornas tillstånd. Detta arbete skildes därmed organisatoriskt från det som handlar om godkännande för att starta fristående skola.²⁹

Ett antal bevekelsegrunder redovisades för denna omorganisation och sammanfattades under begreppen ökad kvalitet och effektivitet och jag vill här bara nämna några. Mer precist handlade kvalitetsfrågorna bl a om för hög variation mellan regionerna i t ex metoder och bedömningskriterier inom ramen för "egeninitierad" tillsyn; att återföringen av kunskap till kommunerna i takt med det växande kunskapsunderlaget (framtagna utvärderingar, ökad informationsmängd) krävde en viss specialisering. Effektivitetsfrågorna handlade bl a om en alltför splittrad verksamhet; svårigheter med prioritering och projektarbeten. Det ensamarbete som den tidigare organiseringen innebar hade också visat sig ha negativa psykosociala effekter.³⁰

Uppdraget

När det gäller hur Skolverket tolkade sitt uppdrag samt formulerade sin roll och strategi formades detta huvudsakligen utifrån två faktorer. Den mest betydelsefulla skillnaden i det nya styrsystemet i jämförelse med det gamla var det kommunala skolasvaret. I kombination med den massiva kritiken mot Skolöverstyrelsens bl a alltför

²⁸ Den kritik och de synpunkter som framförallt RRV framförde vad gäller fältorganisationen och tillsynsfunktionen var bl a vägledande för omorganisationen.

²⁹ Denna enhet har dessutom inom ramen för tillsynsprogrammet utökat den egeninitierade tillsynen av kommunala skolor.

³⁰ Internt arbetspapper, Skolverket, samt intervjuer med personal från Skolverket.

aktiva och förlamande detaljstyrning formades det som under de första åren kom att bli Skolverkets vägledande princip, formulerat lite slagordsmässigt som "att Skolverket stannar vid kommungränsen".³¹ Den över tid etablerade starkt negativa bilden av Skolöverstyrelsen medförde också en allt överskuggande föresats att bli så olik föregångaren som möjligt. Ledningen för det nya verket hade ju dessutom varit delaktig i formulerandet av denna negativa bild. Den kritik som under åren drabbat Skolöverstyrelsen fick under inga omständigheter "smitta" över på det nya verket. Allt som kunde associeras med det gamla betecknades följaktligen som negativt och denna starkt negativt definierade "andra" var den grund på vilken Skolverket skulle bygga en egen positiv identitet och roll. Denna egna identitet formulerades gradvis utifrån idealet om den kunskapsbyggande organisationen där "Skolverket skall vara den organisation som har den bästa, mest aktuella och heltäckande kunskapen om svensk skola".³²

Visionen artikulcerades som en verksamhetsidé med "Skolverket som en organisation präglad av integritet, kvalitet och professionalism" konkretiserad i fyra punkter med Skolverket som den organisation som:

- samlar in, sammanställer och analyserar data om svensk skola
- bäst kan informera statsmakterna om tillståndet i svensk skola och ge underlag för nationell utveckling av skolan
- bäst kan informera skolhuvudmännen om tillståndet i svensk skola och ge underlag för lokal skolutveckling
- bevakar enskild elevs rätt till en likvärdig utbildning

Verksamhetsidén grundades således i de fem huvudsakliga uppgifterna utvärdering, uppföljning, utveckling, forskning och tillsyn. Den nya identiteten byggde framförallt på de tre förstnämnda medan tillsynen kunde ses som kopplingen till den gamla och i viss mån ofrånkomliga myndighetsrollen. Tillsynsuppgiften var på sätt och vis ett främmande inslag i den nya roll som formulerats för Skolverket och därmed den uppgift som var svårast att förhålla sig till och införliva i det nya.³³ I tillsynsuppgiften var faran för att falla tillbaka i en traditionell myndighetsroll också störst vilket också

³¹ Intervju med bl a överdirektör Lena Landgren.

³² Internt arbetspapper, Skolverket.

³³ Inom ramen för skolprojektet hade just tillsynsfunktionen särskilt diskuterats och förslag hade också framförts om att organisatoriskt skilja ut tillsynen som en ren myndighetsutövning.

betonades i ett särskilt mål inom ramen för idébeskrivningen. Avståndstagandet från det gamla formulerades som en uppmaning att "avveckla traditionell övervakning och kontroll" vilket skulle visa sig nog så problematiskt.³⁴

Omgivningens syn på det nya verket

I sin verksamhetsidé definierade Skolverket sin relevanta omgivning genom att peka ut de viktigaste aktörerna i form av riksdag, regering, kommuner (skolor) samt de enskilda eleverna. En omgivning som blir relevant i rollerna som uppdragsgivare, mottagare och användare av Skolverkets kunskapsproduktion och som en funktion av detta också som bedömare / kritiker. De bedömningar som jag här kommer att redovisa är samtliga hämtade ur ett antal sekundärkällor. Regeringen som innehavare av samtliga tre roller har hittills inte framfört någon kritik av verket utan snarare uttryckt sin uppfattning i termer av tillfredsställelse och t o m uppskattning.³⁵ I riksdagsdebatten togs framförallt frågor om fältorganisationen upp i anslutning till inrättandet av Skolverket; frågan om en sammanslagning av Högskoleverk och Skolverk har vid ett flertal tillfällen varit uppe liksom förslag om en fristående utvärderingsmyndighet. Dessutom har frågan om tillsyns- och utvärderingsansvaret med betoning på rätten till likvärdig utbildning aktualiserats. De flesta motionerna har emellertid avstyrkts oftast med hänvisning till kommande åtgärder eller utredningar.³⁶ Däremot har verket fått kritik från både RRV (Riksrevisionsverket) och Riksdagens Revisorer med avseende på framförallt tillsynen. Här framförs synpunkter om att Skolverket alltför mycket "tonat ner" sin tillsynsfunktion, att den tillsyn som utförs är alltför passiv och man efterlyser mer av aktiv, egeninitierad tillsyn.³⁷ Skolverket kritiseras för att ha "valt bort" myndighetsrollen till förmån för den alltför ensidigt betonade rollen som kunskapsproducent.

När det gäller kommunernas syn på verket i rollerna som mottagare och användare så visar RRV på ett tydligt missnöje. Här handlar det om kommunernas bedömning av fältorganisationen och undervisningsråden som den del av Skolverket som står för kommunkontakten. Ungefär 1/3 av de tillfrågade kommunerna är missnöjda med "sina" undervisningsråds insatser där man i vissa fall anser att dessa "gått

³⁴ Internt arbetspapper, Skolverket.

³⁵ Prop. 1991/92, bil. 9 - 1994/95, bil. 9 i Ds 1995:60, sid. 115-123.

³⁶ Ds 1995:60, sid. 128-130.

³⁷ RRV 1994:14, sid. 65-71.

över kommungränsen” genom att ta direktkontakt med bl a skolledare. Missnöjet gäller framförallt en bristfällig kompetens och man efterlyser mer av specialisering, ny och modernare kompetens, mer av gruppsvar och en tydligare tillsynsroll. Även här handlar det om problemet med den dubbla rollen som både myndighet och inspiratör / kunskapsproducent och förmedlare. I rollen som användare visade det sig att kommunerna hade uppenbara problem i förhållande till de nationella uppföljningsresultaten där det framförallt rörde sig om svårigheter att tolka viktiga begrepp som i många fall uppfattades som oklara.³⁸

Vad beträffar de enskilda skolornas bedömning av Skolverket så förefaller skolornas egen användarroll främst vara fokuserad på den omedelbara nytta som de förväntas kunna ha av Skolverket och dess produkter. Skolorna efterfrågar en mer aktiv myndighetsroll med ett större ansvarstagande i förhållande till kommunerna och efterlyser också ett mer auktoritativt handlande.³⁹ Här är det återigen den gamla myndighetsrollen som efterfrågas. Den tunga artilleriet har emellertid levererats från annat håll, nämligen från förespråkarna för fristående skolor. Denna kritik har i första hand framförts i media och då särskilt i Svenska Dagbladet (kons.). Här har Skolverket anklagats för (negativ) särbehandling av fristående skolor både när det gäller ansökningar och förnyade tillstånd. Verket har beskyllts för godtycklighet i bedömningen och för att fokusera på fristående skolor medan de kommunala lämnats i fred.⁴⁰ I denna debatt finns spår av tidigare diskussioner i förhållande till centrala skolmyndigheter där dessa implicit anklagats för att gå socialdemokraternas ärenden.

Skolverket som den ensamman försvararen

Vi kan konstatera att den kritik som riktats mot Skolverket i allt väsentligt handlar om avvägningen mellan de båda, kanske oförenliga rollerna som myndighet och kunskapsorganisation, ett slags dubbelrollens dilemma. Kritiken fokuserar på avvägningen och missnöjet riktas mot en underbetoning eller t o m ett negligera av den traditionella myndighetsrollen. Revisorerna efterlyser mer och systematisk tillsyn, dvs kontroll av huruvida skolor och kommuner lever upp till de nationella målen i form av likvärdig utbildning. Kommunernas kritik handlar även den om tillsyns-

³⁸ Ibid.

³⁹ B. Jacobsson & K. Sahlin-Andersson, *Skolverket och styrningen*, 1995, sid. 127. Resultaten baseras på en undersökning av två skolor vilket innebär en viss osäkerhet i förhållande till deras generella giltighetsanspråk.

⁴⁰ Ibid., sid. 126.

funktionen medan fokus snarare ligger på en nyttoaspekt. Kommunerna vill få kunskap av undervisningsråden som de själva inte besitter och väljer att betrakta undervisningsråden som framförallt en extra resurs. Skolverkets legitimitet i förhållande till kommunerna kan alltså bara erhållas i form av upplevd nytta och lite hårdraget kan man kanske säga att kommunerna förefaller att betrakta undervisningsråden som en sorts obetalda konsulter. Även de enskilda skolorna betonar nyttoaspekten samtidigt som de efterlyser ett auktoritativt handlande som vi kan sätta lika med central styrning. Denna typ av central styrning har definierats ut ur det nya mål- och resultatstyrda systemet som innehåller en hög grad av självstyrning med de bärande elementen frihet och ansvar. Systemet med självstyrning kräver ett ständigt reflekterande och motiverande från de självstyrande lärarna och skolledarna, vilka förväntas precisera och artikulera sig genom de egna arbetsplanerna. Sammanfattningsvis kan vi tolka kritiken som omvärldens krav på ett återinförande av den traditionella myndighetsrollen uttryckt som en ovilja att acceptera den tillbakadragna myndighetsroll som formulerades i en lång rad styrningsdokument.⁴¹ Här talades det explicit om en nedtonad myndighetsroll med indirekt tillsyn via utvärdering och uppföljning. Styrningen av verksamheten i det nya systemet skulle ske indirekt genom utvärderingsrapporternas "goda exempel" som kommuner och skolor förväntades ta till sig. Den aktiva rollen tilldelades kommuner och skolor som förutsattes vilja förändra och förbättra sin verksamhet med hjälp, stöd och inspiration av den erbjudna kunskapen från Skolverket.

Ett annorlunda hot i omgivningen mot kunskapsorganisationen kommer från utbildningsdepartementet. I departementet finns en lång tradition att använda myndigheterna som utredningsresurs på både kort och lång sikt.⁴² Skolverket har av departementet fått en stor mängd "extra" uppdrag som utgjort ett hinder för uppbyggandet av bl a utvärderingsverksamheten⁴³ samtidigt som en del av dessa enligt verkets synsätt "gått på tvärs mot uppdraget".⁴⁴

Enligt Skolverkets egen bedömning utgör ett återfall i den traditionella myndighetsrollen det största hotet mot dess existensberättigande då denna satts lika

⁴¹ Se bl a ansvarsutredningen, DsU 1987, prop.1990/91:18 och Skolverksutredningen, U 1990:5.

⁴² Denna tradition är inte unik för utbildningsdepartementet utan spridd i hela regeringskansliet som en (planerad) konsekvens av det konstitutionella arrangemanget med små departement och stora fristående myndigheter där departementen är beroende av myndigheternas kompetens. Ett antal utredningar från bl a ELMA har påvisat departementens otillräckliga utredningsresurser samt bristande kompetens att hantera bl a utvärderingsresultat.

⁴³ Den extra belastningen som uppdragen utgjort framhålls bl a av den tidigare refererade RRV-rapporten.

⁴⁴ Intervju med Lena Landgren. Rent organisatoriskt har Skolverket försökt att bygga in ett skydd mot "oönskade" uppdrag och värna den egentliga verksamheten genom att dessa skall hanteras av kansliet.

med Skolöverstyrelsen. Den "överlevnadsstrategi" som Skolverket formulerar vänder sig följaktligen bort ifrån denna farliga roll och stödet för sin identitet och roll hämtar Skolverket där legitimiteten förutsätts vara som störst, nämligen från de relevanta propositions- och utredningstexterna. Vi får alltså en situation där Skolverket i en föränderlig omvärld framstår som den ensamma försvararen av grundstrukturen i reformen och på alla sätt försöker försvara sitt uppdrag och värna sin position som kunskapsproducent mot omgivningens upprepade krav.

Ett fall för perspektivering

Hur kan vi förstå och tolka fallet Skolverket? Hur blev det möjligt att göra det till synes omöjliga? Vad är det för slags kunskap som vi kan producera utifrån historien om Skolverket? Jag vill hävda att svaret på de tre frågorna ytterst är avhängigt av analysperspektiv och därmed sammanhängande tidsperspektiv. Med det menar jag att vi kan få ganska olika svar med olika slag av kunskap beroende på hur vi betraktar världen och om vi väljer att anlägga ett kort, medellångt eller långt tidsperspektiv. Detta påstående vill jag illustrera med hjälp av tre möjliga tolkningar. Den första handlar om en fokusering av själva beslutsprocessen i ett kort tidsperspektiv på ca två år med ett antagande om rationellt handlande; den andra handlar om frågan ur ett dagordningsperspektiv i ett tidsperspektiv på ca 30 år med ett antagande om begränsad rationalitet i kombination med tillfälligheternas spel; den tredje slutligen handlar om att genom en diskursanalys rekonstruera och förstå Skolverkets tillkomst och striden om skolförvaltningen utifrån striden om skolan i ett ca 100-årigt tidsperspektiv – här betraktas fallet Skolverket som en process av institutionell förändring där såväl institutioner som förändringar är diskursivt konstruerade fenomen.

Beslutsprocessen

Om vi börjar vår analys vid tiden för Göran Perssons utnämning till skolminister 1989 så uppvisar beslutsprocessen starka drag av rationalitet. Utnämningen var samtidigt ett klart uppdrag att reformera skolan i enlighet med de nya mål som kommit till uttryck framförallt i den sk styrningspropositionen med bl a ökat lokalt ansvar för skolverksamheten; en utveckling från regelstyrning mot målstyrning; en bättre utvär-

dering; en stärkt lokal skolledning.⁴⁵ Den nya skolministern uttryckte sin syn på skol-systemet och sin reformerande roll dels i kompletteringspropositionen där han deklarerade att "...den hittillsvarande styrmetoden är enligt min mening nu tömd på kraft"⁴⁶ och dels på hösten samma år då han konstaterade att

Vi har några stora systembrister i skolan. Den fungerar inte som den ska trots att den är världens dyraste. Nu måste vi ta tag i detta, annars har vi den här debatten i tjugo år till och vi kommer inte framåt.⁴⁷

Vi skulle nästan kunna hävda att detta är ett fall där idealmodellen för rationellt beslutsfattande kan appliceras.⁴⁸ Här fanns en dominerande beslutsfattare i form av skolministern som steg för steg arbetade sig igenom och styrde processen; det definierade målet i form av att reformera skolsektorn; en inventering av möjliga alternativ och deras konsekvenser; ett tydligt val av lösning; ett konsekvent genomförande av beslutet. Alternativen hade utretts, diskuterats och prövats under ett par decennier, dvs försöken att gradvis reformera den befintliga förvaltningen och styrningen, och konsekvenserna var bara alltför väl kända. Problemanalysen var grundligt genomförd och lösningarna utvalda och den innebar att skolan behövde bli fri från hämmande, likriktande centralstyrning i form av detaljerade regler och istället styras med mål. Målstyrningen förutsatte i sin tur att verksamhetsansvaret lokaliserades till den lokala, kommunala nivån, som för att bli reellt också måste omfatta ansvar för såväl personal och ekonomi. Det fanns en nära sammankoppling mellan statsbidraget till skolan och det faktum att lärarna var statligt reglerade. Den största delen av statsbidraget utgjordes av lärarlöner och till en mindre del av specialdestinerade bidrag. För att kunna ge kommunerna ekonomiskt ansvar (och frihet) måste först statsbidraget förändras till ett generellt stöd för skolverksamheten, vilket i sin tur innebar en kommunalisering av lärarna.

I detta perspektiv blir vår tolkning att nedläggningen av Skolöverstyrelsen och inrättandet av Skolverket kan förstås som ett genomtänkt rationellt handlande och konsekvensen av denna tolkning blir då att höggradig rationalitet är möjlig givet en handlingskraftig och rationell aktör på högsta tänkbara politiska nivå. Den kunskap som vi skapar säger oss att vi kan lösa våra problem med hjälp av handlingskraftiga, kompetenta ledare som träffar medvetna och väl underbyggda val.

⁴⁵ Prop. 1988/89:4, sid. 1.

⁴⁶ Prop. 1988/89:150, bil. 1, sid. 1.

⁴⁷ Intervju i Dagens Nyheter, oktober 1989.

⁴⁸ Se t ex R. Premfors, *Policyanalys*, kap. 3, 1989 om modeller av policyprocessen.

Dagordningprocessen

Om vi istället vidgar tidsperspektivet för vår analys kommer vi framförallt att se två till varandra kopplade frågor som återkommer på dagordningen. Den ena frågan är kommunaliseringen av lärarna och den andra försöken att förändra den centrala skolförvaltningen. Frågorna dyker upp gång på gång för att sedan avföras och den politiska uppmärksamheten riktas mot andra problem. Vid ett par tillfällen formuleras beslutsförslag men dessa når inte beslutsrummet. Här finns problemen som ständigt återkommer; experterna som formulerar lösningarna och driver dem vidare vid sidan av den politiska arenan; tidsandan som formulerar decentralisering i kombination med målstyrning som universell lösning på de generella demokratiska och ekonomiska svårigheter; policyfönstret som öppnas i och med en ny utnämning som i sig innebär en förändringspotential; en centralt placerad aktör som tar tag i frågan. I detta dagordningsperspektiv ser vi en blandning av slump och rationalitet som i kombination gör det begripligt och rimligt att frågan fick sin upplösning vid den aktuella tidpunkten.⁴⁹ Den kunskap som denna tolkning ger oss är att korta perioder av rationalitet är möjliga givet ett slumpmässigt sammanfallande av relevanta beslutsfaktorer.

Den diskursiva processen

Med utgångspunkten att skolförvaltningens historia är en del av skolans historia vidgas tidsperspektivet väsentligt. Med användande av en textanalys som tar sin början i slutet av 1800-talet, med de första försöken att skapa en för alla barn gemensam skola, och slutar på 1990-talet blir en delvis annorlunda logik synlig. Med en variant av diskursanalys kan vi se hur diskursen om skolan och skolförvaltningen regleras av framförallt två fenomen vilka utgörs av förhållandet till olikhet och förhållandet till enighet. Förhållningssättet till olikheten, främst olikhet i begåvning, reglerar den logik som i diskursen skapar distinktioner, positioner och samband som vävs samman till ett stabilt oemotsägligt sammanhang, ett slags "världsbild" på skolans område. Förhållningssättet till enighet utgör den mekanism som reglerar vad som är möjligt respektive omöjligt att säga och göra inom ramen för skoldiskursen. Fenomenet

⁴⁹ Se J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 1984 för en skildring av en modifierad "garbage can" modell.

enighet, som är djupt inbäddat i den svenska politiska samförståndskulturen,⁵⁰ formas över tid till ett absolut krav vid skolpolitiskt beslutsfattande. Detta krav uppträder som en samhällets utestängningsmekanism genom att definiera ut frågor kring vilka politisk oenighet råder. Olikheten manifesteras som ett över tid skiftande ideal kring vilket striden om skolan och skolförvaltningen organiseras. Idealet formuleras till en början som ett ideal om den gemensamma skolan för att under efterkrigstiden omtolkas och utvidgas till idealet om den demokratiska, gemensamma och fria skolan. Inom ramen för den demokratiska, gemensamma skolan implicerar friheten och olikheten varandra, där friheten formuleras som en strategi för att hantera den olikhet som vår demokratiförståelse inbegriper.

Striden om den gemensamma skolan invaderar också förvaltningsfältet som en strid om en gemensam skolförvaltning. En institutionalisering av den gemensamma skolan omöjliggörs av en fundamental oenighet kring hanteringen av olikheten i förhållande till den tänkta skolgemenskapen. På förvaltningsnivå hantearas den omstridda gemenskapen genom upprättandet av en distinktion mellan å ena sidan en ideologisk gemenskap och å andra sidan en pragmatisk. Inom ramen för den pragmatiska gemenskapen inrättas en gemensam skolförvaltning 1919 medan skolväsendet fortsättningsvis organiseras i separata skolor. I samband härmed etableras enighet och samförstånd som reglerande princip för politiska initiativ i förhållande till skola och skolförvaltning.

En gemensam skola institutionaliseras 1962, där frihet formulerats som strategi för att hantera olikheten innanför skolgemenskapen. En frihet som bl a innebär frihet från en central skolförvaltning. Kravet på enighet omöjliggör emellertid en sådan frigörelse och först nästan 30 år senare blir skolan fri från den centrala förvaltningen. Detta blir möjligt när olikhet i skilda skepnader och från skilda perspektiv legitimeras samtidigt som principen om enighet delegitimeras. Den kunskap som en diskursanalys ger oss möjliggör en problematisering av de centrala begrepp kring vilka rationaliteten i processen spelas ut.⁵¹

⁵⁰ E. Österberg, "Vardagens sträva samförstånd" i red. G. Broberg, U. Wikander, K. Åmark, *Tänka, tycka, tro*, 1993. Uppkomsten av denna samförståndskultur kopplas ofta till socialdemokratins starka framväxt på 1920- och 1930-talen. Enligt Österberg kan dess "ursprung" emellertid spåras tillbaka till 1500-talet och de svenska böndernas tidiga delaktighet i statens angelägenheter.

⁵¹ För en mer utförlig analys inklusive teoretiska och metodologiska utgångspunkter se E. Haldén, *Den Föreställda Förvaltningen. En institutionell historia om central skolförvaltning*, kommande avhandling.

Referenslista

- A. Bladh, *Decentraliserad förvaltning, Tre ämbetsverk i nya roller*, Studentlitteratur, 1987.
- N. Brunsson & J. P. Olsen, *Makten att reformera*, Carlssons, 1990.
- G. Gustafsson, *Decentralisering av politisk makt*, Carlssons, 1987.
- E. Haldén, "Konsten att lägga ner en myndigheten: från SÖ till Skolverket", undervisningscase, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms Universitet, 1992.
- E. Haldén, "Kommunaliseringen av lärarna x 3", undervisningscase, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms Universitet, 1993.
- E. Haldén, *Den Föreställda Förvaltningen*, kommande avhandling.
- B. Jacobsson & K. Sahlin-Andersson, *Skolan och det nya verket*, Nerenius & Santérus Förlag, 1995.
- J. W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, HarperCollinsPublishers, 1984.
- L. Lundquist, *Means and Goals of Political Decentralization*, Studentlitteratur, 1972.
- S. Montin, "Kommunala organisationsförändringar", L.J. Lundqvist & J. Pierre, red., *Kommunal förvaltningspolitik*, Studentlitteratur, 1995.
- R. Premfors, *Policyanalys*, Studentlitteratur, 1989.
- E. Österberg, "Vardagens sträva samförstånd", G. Broberg, U. Wikander, K. Åmark, red., *Tänka, tycka, tro*, 1993.

Offentligt tryck

- Ds 1995:60, *Staten och skolan - styrning och stöd*.
- DsU 1987:1, *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*.
- "Decentraliseringsutredningen". Allmän redogörelse, Stockholm, 1947, stencil.
- SOU 1948:27, *1946 års Skolkommissons betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendet*.
- SOU 1974:36, *Skolan, staten och kommunerna*.

SOU 1974:53, SIA-utredningens huvudbetänkande.

SOU 1978:65, *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning.*

SOU 1980:5, *Förenklad skoladministration.*

SOU 1988:20, *En förenklad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.*

SOU 1992:86, *Ett nytt betygssystem.*

SOU 1992:94, *Skola för bildning.*

Prop. 1988/89:4, *Skolans utveckling och styrning.*

Prop. 1988/89:150, *Kompletteringspropositionen.*

Prop. 1990/91:18, "om ansvaret för skolan".

Prop. 1990/91:117, "Ny kommunallag".

Prop. 1991/92:95, "om valfrihet och fristående skolor".

Prop. 1992/93:220, "En ny läroplan".

Prop. 1992/93:230, "Valfriheten i skolan".

Prop. 1995/96:200, "Fristående skolor".

U 1990:5, "Skolverksutredningen".

RRV 1994:14, *Skolverket - central myndighet i ny roll -.*

RRV, *Förvaltningspolitik i förändring, manus, 1996.*

Diverse interna arbetspapper från Skolverket.

Intervjuer med Skolverkets personal.

Skrifter från SCORE

Böcker:

- Ahrne, Göran, Roman, Christina och Franzén, Mats, 1996. *Det sociala landskapet. En sociologisk beskrivning av Sverige från 50-tal till 90-tal*. Göteborg: Bokförlaget Korpen.
- Fernler, Karin, 1996. *Mångfald eller likriktning. Effekter av en avreglering*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Furusten, Staffan, 1996. *Den populära managementkulturen - om produktion och spridning av populär "kunskap" om företagsledning*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Henning, Roger, 1996. *Att följa trenden - aktiva och passiva kommuner*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Kjær, Peter, 1996. *The Constitution of Enterprise. An Institutional History of Inter-firm Relations in Swedish Furniture Manufacturing*. Stockholm: Stockholm University, Department of Political Science.
- Stråth, Bo, 1996. *The Organisation of Labour Markets. Modernity, culture and governance in Germany, Sweden, Britain and Japan*. London: Routledge.
- Jacobsson, Bengt och Sahlin-Andersson, Kerstin, 1995. *Skolorna och det nya verket. Skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Papakostas, Apostolis, 1995. *Arbetarklassen i organisationernas värld: en jämförande studie av fackföreningarnas sociala och historiska förutsättningar i Sverige och Grekland*. Stockholm Studies in Sociology N.S. nr 2. Almqvist & Wiksell International.
- Rombach, Björn och Sahlin-Andersson, Kerstin, (red), 1995. *Från sanningssökande till*

styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig sektor. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Ahrne, Göran, 1994. *Social Organizations. Interaction Inside, Outside and Between Organizations.* London: Sage.

Jacobsson, Bengt, 1994. *Organisationsexperiment i kommuner och landsting,* Stockholm: Nerenius & Santérus.

Premfors, Rune, Jonas Sandqvist och Marika Sanne, 1994. *Demokrati i storstad. Stadsdelsnämnder i Stockholm.* Stockholm: Carlssons.

Brunsson, Nils & Olsen Johan, P., (eds), 1993. *The Reforming Organization.* London: Routledge.

Rothblatt, Sheldon & Wittrock, Björn, (eds), 1993. *The European and American University Since 1800: Historical and Sociological Essays.* Cambridge University Press.

Wallin, Gunnar, Wittrock, Björn & von Sydow, Björn, (red), 1993. *Politikens väsen. Politiska institutioner i den moderna staten..* Stockholm: Tidens förlag.

Brunsson, Nils & Hägg, Ingemund (red) 1992. *Marknadens makt.* Stockholm: SNS Förlag.

Forssell, Anders, 1992. *Moderna tider i Sparbanken.* Stockholm: Nerenius & Santérus.

Jansson, David, 1992. *Spelet kring investeringskalkyler. Om den strategiska användningen av det för-givet-tagna.* Stockholm: Norstedts.

Pedersen, Ove Kai, Andersen, N.Å., Kjær, Peter och Elberg, J., 1992. *Privat politik.* Köpenhamn: Samfundslitteratur.

- Organisation. In Brusati, L., (ed), *Business, Government and Society - Proceedings of the Second Aidea Giovani International Conference*. Milano: CUEM.
- Papakostas, Apostolis, 1996. Tid, sociala rum och arbetarrörelsens framväxt. En jämförelse mellan Sverige och Grekland. *Arkiv*, nr 67/68, s. 51-88.
- Premfors, Rune, 1996. Folkomröstningar och europeisk integration. SOU 1996:16 *Förankring och rättigheter*, s. 8-25.
- Sahlin-Andersson, Kerstin, 1996. Imitating by Editing Success. The Construction of Organizational Fields. I Czarniawska, B. och Sevón, G. (red), *Translating organizational change*. Berlin: De Gruyter.
- Sahlin-Andersson, Kerstin, 1996. I styrbarhetens utmarker. I Sahlin, I. (red), *Projektets paradoxer*. Lund: Studentlitteratur.
- Sahlin-Andersson, Kerstin, 1996, Innovation genom imitation - om organisationsidéers spridning. I Hård af Segerstad, Peder (red), *Idéer som styr: en antologi om bärande idéer i vetenskap och samhällsdebatt*. Uppsala: IPF.
- Ståhlberg, Ann-Charlotte, 1996. Avtalssystemen ur jämställdhetssynpunkt. SOU 1996:113, del 2, *En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering, slutbetänkande av Sjuk- och arbetsskadekommittén*, s. 179-196.
- Tamm Hallström, Kristina, 1996, The Production of Management Standards. *Revue d'Economie Industrielle*, No 74.
- Abiala, Kristina & Ahrne, Göran, 1995. Privata tjänster och privata känslor. I Lennart G Svensson och Pal Orban (red.), *Människan i tjänstesamhället*. Lund: Studentlitteratur, s. 227-231.
- Ahrne, Göran, 1995. Recension av Trine Schreiber: Forhåbninger og skuffelser i kvindeerhvervene. Kvinnens möde med ny teknologi og organisatorisk forandring. *Sociologisk forskning*, nr 1.
- Ahrne, Göran, 1995. Omvandlingen från individ till samhälle. *Dansk Sociologi*, nr 1,, s. 56-64.
- Ahrne, Göran, 1995. Recension av Björn Hvinden: Divided against itself. A study of integration in welfare bureaucracy. *Acta Sociologica*, no 1.
- Ahrne, Göran, 1995. Medborgaren vid det byråkratiska gränssnittet. I Kenneth

Artiklar och bokkapitel:

- Ahrne, Göran, 1996. Sociologi och förvaltning. *Fem forskare om förvaltningen*. Stockholm: Statskontoret. S. 118-134.
- Ahrne, Göran, 1996. Civil Society and Civil Organization. *Organization*, vol. 3, nr. 1, s. 109-120.
- Brunsson, Nils, 1996. Managing Organizational Disorder. In Warglien, M. and Masuch, M., (eds), *The Logic of Organizational Disorder*. Berlin: De Gruyter.
- Fernler, Karin, 1996. Pluralisme et homogénéité: les effets de la dérégulation des municipalités suédoises. La lettre du *Management Public*, No. 4.
- Forssell, Anders och Jansson, David, 1996. The Logic of Organizational Transformation: on the Conversion of Non-Business Organizations. In Czarniawska, B. & Sevón, G. (eds), *Translating Organizational Change*. Berlin: De Gruyter.
- Furusten, Staffan, 1996. The Creation of Popular Management Texts - On Ideological Rhetoric in the Creation of Managerial "Knowledge". In Alvarez, J. (red), *The Diffusion and Consumption of Business Knowledge*. London: McMillan.
- Furusten, Staffan, 1996. "Let's go beyond the Myths of Management". In Elfring, T., Siggard-Jensen, H. & Money, A., (eds), *Theory-building in the Business Sciences: Papers from the second EDAMBA summer school*. Köpenhamn: Handelshögskolans förlag.
- Furusten, Staffan & Kinch, Nils, 1996. Scandinavian Management, Where are You? In Jönsson, S., (ed), *Perspectives on Scandinavian Management*. Göteborg: GRI.
- Garsten, Christina, 1996. The Double-Dealing of Rhetoric - an Anthropological Perspective on the Dynamics of Organizing in the Public Sector. In Bugra and Usdiken, (eds), *State, Market and Organizational Forms*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Henning, Roger & Ramström, Dick, 1996. Aldaris och Saku - privatisering i Baltikum. I Ekvall, G., (red), *Navigatör och inspiratör*. Lund: Studentlitteratur.
- Nilsson, Karin, 1996. Practice, Myths and Theories for Change: The Reconstruction of an East German Organization. *Organization Studies*, vol. 17, 2, pp. 291-309.
- Nilsson, Karin, 1996. From Public to Private? Seven Modes of Constructing the Privatised

Abrahamsson och Ulla Björklund (red.), *Den lilla samhällsdialogen*, Ds 1995:39. Stockholm: Civildepartementet, s. 50-56.

Ahrne, Göran, 1995. Byråkratins paradoxer. *Framtider*, nr.3, s. 8-10.

Brunsson, Nils, 1995. Ideas and Actions: Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control. In Bacharach, S. B., Gagliardi, P. and Mundell, B., *Studies of Organizations: The European Tradition*. Greenwich: JAI Press Inc.

Czarniawska-Joerges, Barbara & Jacobsson, Bengt, 1995. Political Organizations and Commedia Dell'Arte. *Organization Studies*, vol. 16, 3, pp. 375-394.

Czarniawska-Joerges, Barbara & Jacobsson, Bengt, 1995. Modern politik är ett klassiskt skådespel. *Quid Novo Ledarskap*, s. 168-177.

Garsten, Christina, 1995, Bokanmälan: Ulf Mellström, Engineering lives - Technology, Time and Space in a Male-Centred World. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årgång 1, nr 2.

Henning, Roger och Liljenäs, I., 1995. Den europeiska arkipelagen. *Geografiska notiser*, nr 4.

Jacobsson, Bengt, 1995. Le organizzazioni come oggetto volontario di standardizzazione. Alcune note sulle riforme nel settore pubblico in Svezia. *Rivista Trimestrale Di Scienza Dell'Amministrazione*, Nr 3, s. 5-26.

Jacobsson, Bengt, 1995. Idéer om förvaltning och politik. I Lægreid och Pedersen (red): *Nordiske förvaltningsreformer*. Danmarks forvaltningshøjskole.

Jansson, David och Forssell, Anders, 1995. Ord som fångslar: om kommunernas företagisering. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årgång 98, nr 3, s. 346-362.

Nilsson, Karin, 1995. A Theoretical Framework for Constructing a Picture of Privatisation. I Jensen, Hans Siggaard och Elfring, Tom, *European Research Paradigms in Business Studies*. Handelshøjskolens Forlag.

Ståhlberg, Ann-Charlotte, 1995. Women's Pension in Sweden. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, No. 4, s. 19-27

Ståhlberg, Ann-Charlotte, 1995. Books Review, World Bank: "Averting the Old Age Crisis", Oxford University Press, 1994. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, no 4, pp. 114-116.

Ahrne, Göran, 1994. Recension av Åke Sandberg, et. al. Technological Change and Co-

Determination in Sweden. *Contemporary Sociology*, March 1994.

- Brunsson, Nils, 1994. Politicization and 'Company-ization' - on Institutional Affiliation and Confusion in the Organizational World. *Management Accounting Research*, 5, s. 323-335.
- Fernler, Karin, 1994. Nordisk företagsekonomi - Finns det? *MTC Kontakten*, årgång 9, nr 23.
- Meyer, John, W., 1994. Rationalized Environments. In Scott, W. Richard & Meyer, John, W., (eds), *Institutional Environments and Organizations, Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Sahlin-Andersson, Kerstin, 1994. Group Identities as the Building Blocks of Organizations: a Story about Nurses' Daily Work. *Scandinavian Journal of Management*, vol. 10, nr 2, s. 131-145.
- Wittrock, B., 1994. A Prominent Institution of an Unusual Type in 25 Jahre WZB - *Art und Ort der Forschung*. Berlin: WZB, W. Zapf (HRGS), pp. 59-64.
- Brunsson, Nils, 1993. Ideas and Actions. Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 18, No. 6 pp. 489-506.
- Brunsson, Nils, 1993. The Necessary Hypocrisy. *The International Executive*, Vol. 35(1) 1-9 (January/February).
- Jacobsson, Bengt, 1993. Europeisering av förvaltningen. *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg. 96, nr 2. s. 113-137.
- Jansson, David, 1993. The Pragmatic Uses of What is Taken for Granted On Project Leaders' Applications of Investment Calculations. pp. 127-140. In Hägg och Segelod (eds), *Issues in Empirical Investment Research*. Amsterdam: Elsevier Science Publishers.
- Kjær, Peter och Niels Åkerström Andersen, 1993. Private Industrial Policy in the Danish Negotiated Economy. In Jerzy Hausner, Bob Jessop & Klaus A. Nielsen (eds), *Institutional Frameworks of Market Economies*. Aldershot: Avebury.
- Premfors, Rune, 1993. Policy Analysis. In Clark B & G. Neave (eds) *Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press.
- Premfors, Rune, 1993. Knowledge, Power and Democracy. In Redner, H. (ed) *An Heretical Heir of the Enlightenment. Politics, Policy and Science in the Work of Charles*

E.Lindblom. Boulder, CO: Westview Press, s. 31-50.

- Sahlin-Andersson, Kerstin, **1993**. The Use of Ambiguity. The Organizing of an Extraordinary Project. In Hägg och Segelod (eds) *Issues in Empirical Investment Research*. Amsterdam: Elsevier Science Publishers, s. 143-158.
- Tamm-Hallström, Kristina, **1993**. Företagande och tekniskt systemskifte - elektrifieringen och introduktionen av elspisen. Göteborg: *POLHEM* 11, 2-50, SNT.
- Wittrock, Björn, **1993**. Polity, Economy and Knowledge in the Age of Modernity in Europe. In Japanese in Takeyhashi Hayashi and Fumihiko Satofuka (eds), *Science and Technology in a Global Environment* (Agne Shofu Publishing). In English in *Artificial Intelligence and Society*, Vol. 7, 1993, pp. 127-140.
- Brunsson, Nils, **1992**. L'irrazionalità dell'azione e razionalità d'azione: decisioni, ideologie e azioni organizzative i Zan, Luca: *Strategic Management. Materiali Critici*. Torino: Utet Libreria.
- Brunsson, Nils, **1992**. Cynical Action: A Reply to Löwstedt. *Scandinavian Journal of Management*, vol. 8, no. 1, pp. 73-74.
- Brunsson, Nils, **1992**. Hypocrisie Organisée. I *Actes du Séminaire Contradictions et Dynamique des Organisations III*. Paris: Ecole Polytechnique.
- Fernler, Karin, **1992**. Estetik och organisation. *MTC-kontakten*, nr 22, årgång 8.
- Fernler, Karin, **1992**. Att skapa marknadsorientering. *MTC-Kontakten*, nr 21.
- Forssell, Anders, **1992**. Om omvandlingen av de svenska sparbankerna. I *Kooperativ Årsbok*. Stockholm: Föreningen Kooperativa Studier.
- Jacobsson, Bengt, Rombach, Björn och Sahlin-Andersson, Kerstin, **1992**. Än bättre sjukvård - organisationsteoretiska perspektiv på effektivitet och resultatuppföljning. *Forskning för effektivare sjukvård - fyra forskarperspektiv*, s. 59-87. Stockholm: Landstingsförbundet.
- Kjaer, Peter, Pedersen, Ove, K. & Åkerström, Nils, **1992**. Private Industrial Policies and the Autonomy of Enterprise. *The Journal of Economic Issues*. Vol. XXVI, nr 4.
- Rombach, Björn, **1992**. Målstyrning. Det går att styra mot mål - men inte med mål. *Ekonomi & Styrning*, nr 1, s. 32-34.
- Sahlin-Andersson, Kerstin, **1992**. The Social Construction of Projects; a Case Study of

Organizing an Extraordinary Building Project. *Scandinavian Housing and Planning Research*, vol. 9, pp. 65-78.

Wittrock, Björn, 1992. Discipline and Discourse: Assessment and Outlook Political Science as Project and Profession. In Berndt Biervert and Meinolf Dierkes (eds), *European Social Science in Transition*. Boulder and Frankfurt aM: Westview Press and Campus, pp. 268-308.

Wittrock, Björn, 1992. Policy Constitution Through Discourse: Discourse Transformations and the Modern State in Central Europe with Peter Wagner. In Douglas E. Ashford (ed), *History and Context in Comparative Public Policy*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press, pp. 227-246.

SCOREs Rapporter

Redaktör för SCOREs rapportserie: Staffan Furusten, e-post: staffan.furusten@score.su.se.

SCOREs rapporter kan beställas från SCORE, Eija Sarikka, 106 91 Stockholm, tel. 08-674 74 12, fax 08-16 49 08, e-post: eija@score.su.se

- 1997:1 Perho, Anne, *Beställar-utförarmodellens uppkomst och fall i Täby kommun*
- 1997:2 Haldén, Eva, *Ett centralt ämbetsverk i omvandling - från Skolöverstyrelsen till Skolverket*
- 1997:3 Mörth, Ulrika, *Policy Diffusion in Research and Technological Development: No Government is an Island*
- 1996:1 Garsten, Christina, *Just-in-time: Flexible Workforce and Professional Integrity*
- 1996:2 Jacobsson, Bengt, *Local Governments and Institutional Change*
- 1996:3 Brunsson, Nils, *The Standardization of Organizational Forms as a Cropping-up Process*
- 1996:4 Premfors, Rune, *Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective*
- 1996:5 Hart, Paul't & Rosenthal, Uriel, *Crisis Management in Government: Developments in Theory and Practice*
- 1996:6 Brunsson, Nils, *Institutionalized Beliefs and Practices - the Case of Markets and Organizations*

SCORE is a multidisciplinary research center which initiates, conducts and disseminates research on organizational aspects of modern society.

SCORE provides a scholarly environment in which researchers from various disciplines collaborate. SCORE's research is focused on organizational aspects of democracy, public organizations, the state, professions, internationalization, Europeanization, and standardization.

SCORE was established in 1992, as a joint research center, by the Stockholm School of Economics and Stockholm University, following a decision in the Swedish Parliament to promote long-term basic research on the public sector.

* * *



SCORE

S-106 91 STOCKHOLM, SWEDEN;
TELEPHONE: +46 8 674 74 12; FAX: +46 8 16 49 08

SCORE'S HOME PAGE: [HTTP://WWW.SCORE.SU.SE](http://www.score.su.se)

