

## Granska för att förbättra



En analys av Statens Skolinspektion

**Författare: Patrik Nystedt**

# Innehåll

Förord .....	2
Rapportens innehåll .....	3
Avgränsningar och metod .....	3
Kartläggning – Skolinspektionen i Sverige .....	4
Fakta om Skolinspektionen .....	4
Riksrevisionens rapport om Skolinspektionens uppföljning .....	8
Statskontorets rapport om Skolinspektionen .....	10
Fackförbundens åsikter om Skolinspektionen .....	12
Huvudmännens åsikter om Skolinspektionen .....	13
2017 års skolmyndighetsutredning .....	14
Djupintervjuer .....	14
Kartläggning – internationell jämförelse .....	15
Norge .....	15
Danmark .....	17
Finland .....	18
England .....	20
Nederländerna .....	23
Slutsatser .....	26
Sammanfattande resonemang – internationell jämförelse .....	26
Sammanfattande resonemang – positiva sidor av Skolinspektionen .....	26
Sammanfattande resonemang – hur har Skolinspektionen lyckats? .....	27
Rekommendationer .....	28
Frågor att beakta .....	28
Skarpa förslag .....	29
Källförteckning .....	32

# Förord

Skolinspektionen har ett viktigt uppdrag – att granska för att höja skolornas kvalitet. Målet med verksamheten är en trygg skola i en god miljö.

Nu har Skolinspektionen verkat i ett drygt decennium. Svenskt Näringsliv har gett Patrik Nystedt i uppdrag att granska hur väl Skolinspektionen uppfyllt detta mål och hur verksamheten i Sverige är upplagd jämfört med andra europeiska länder med likartade system. Myndighetens verksamhet har under de senaste åren stärkts genom en rad reformer – men det finns fler metoder att inspireras av i närliggande länder och som skulle kunna öka måluppfyllelsen ytterligare. Vi hoppas att denna rapport kan bidra till sådana åtgärder.

Januari 2020

Johan Olsson, Karin Rebas  
Svenskt Näringsliv

# Rapportens innehåll

Skolinspektionen har varit igång i sin nuvarande organisationsform i cirka 10 år. Svenskt Näringsliv har därför beslutat att göra en kartläggning av och rapport om Skolinspektionen och dess verksamhet. Rapporten utgår från redan gjorda utredningar, rapporter och annan tillgänglig information tillsammans med en jämförande omvärldsanalys av motsvarande system i Norge, Danmark, Finland, England och Holland.

Syftet är att utifrån kartläggningen analysera och dra slutsatser inom vilka områden och processer som Skolinspektionen bör utvecklas och förändras för att svensk skola ska nå en högre måluppfyllelse.

I korthet innehåller kartläggningen och rapporten en översikt över:

- Skolinspektionens historia och nuläge.
- Externa rapporter och andra slutsatser som dragits av myndighetens arbete.
- Skolinspektionen i andra länder (fem utvalda).
- Slutsatser och rekommendationer.

## Avgränsningar och metod

I kartläggningen och rapporten är det fokus på Skolinspektionens uppdrag avseende tillsyn och granskning. Övriga områden som Skolinspektionen ansvarar för finns med i delar i rapporten men har valts att prioriteras ner till förmån för tillsynsuppdraget.

Undersökningen utgår från befintliga källor och material för att utifrån det dra slutsatser och lämna rekommendationer. Utöver det har gjorts tre djupintervjuer med företrädare från Skolinspektionen och en kommunal respektive fristående huvudman. Detta för att kvalitetssäkra och få en second opinion på innehållet och slutsatserna inför de rekommendationer som föreslås.

# Kartläggning – Skolinspektionen i Sverige

## Fakta om Skolinspektionen

### Tillsynen i ett historiskt perspektiv

Riksdag och regering har betonat vikten av offentlig tillsyn som ska bidra till att upprätthålla grundläggande värden, rättssäkerhet, effektivitet och demokrati i samhället. Genom tillsynen ska medborgarna vara förvissade om att deras intressen tas tillvara.<sup>1</sup>

Tillsyn av skolan har funnits sedan folkskolan infördes år 1842 och sköttes ursprungligen av kyrkan. Nedan följer en historisk översikt över tillsynens utveckling och former för att få en förförståelse för Skolinspektionens bildande och nuvarande uppdrag.

**Tabell 1. Nyckelårstal för tillsyn och skolinspektion i Sverige<sup>2</sup>**

1842	Den första skolinspektionen inrättas i Sverige (kyrkan)
1861	En statlig folkskoleinspektion inrättas efter krav på expertkunskap bland inspektörerna. Målsättningen är att kunna inspektera folkskolorna en gång om året.
1958	Länsskolnämnder inrättas i den så kallade länsskolnämndorganisationen. Dessa är underställda den centrala Skolöverstyrelsen.
1991	Skolöverstyrelsen med dess länsskolnämnder avvecklas och Skolverket bildas. En decentralisering av skolan sker och landets kommuner övertar huvudmannaskapet för skolan. Tillsyn av skolan sker på lokal nivå via Skolverkets lokala enheter.
1994	Revisionskritik riktas i förhållande till inspektionen.
2003	Skolverkets verksamhet bryts upp och Myndigheten för skolutveckling bildas. Skolverket är fortsatt ansvarigt för inspektionsarbete. Sexårsuppdraget initieras.
2007	Beslut om ny myndighet för skolinspektion.
2008	Skolinspektionens bildande.

En statlig folkskoleinspektion, sedermera Folkskoleöverstyrelsen, bildades alltså år 1861 och ansvarade för att granska skolan ända fram till 1958. Då inrättades Länskolnämnderna under ledning av Skolöverstyrelsen. Kommunaliseringen av skolan i början av 1990-talet medförde att dessa instanser avskaffades. Skolverket, som ersatte dem, fick till huvuduppgift att svara för normering genom kursplaner och betygskriterier samt för nationell granskning, uppföljning och utvärdering. Den nya myndigheten tog även över tillsynen.

Kommunaliseringen medförde även en decentralisering av styrsystemet för skolan. Statens detaljreglering av verksamheten skulle ersättas med målstyrning. De läro- och kursplaner som infördes i mitten av 1990-talet gav inga direktiv om undervisningens innehåll eller hur den skulle bedrivas. Kursplanerna beskrev istället de mål och resultat som skulle uppnås, med stort utrymme för anpassning till lokala förhållanden. Samtidigt ökade kraven på brukarinflytande och valfrihet, och i och med friskolereformen 1992 ökade antalet fristående skolor påtagligt.

<sup>1</sup> Ekholm & Lindvall 2008, Eklöf 2009 och Utbildningsinspektionsutredningen 2007

<sup>2</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*

I det nya decentraliserade systemet skulle verksamheten som genomfördes ute i kommunerna kontrolleras av staten i efterhand genom uppföljning, utvärdering och tillsyn. Dock fick regelrätt kontroll i form av statlig tillsyn litet utrymme till en början och genomfördes i princip bara på förekommen anledning, det vill säga efter klagomål eller signal om brister. Men riksdag och regering önskade en grundligare granskning av skolan, och därför utökade Skolverket sin tillsyn och utvecklade verksamheten 2003 genom det så kallade sexårsuppdraget.

### Skolinspektionens bakgrund och bildande

Det var alltså mot bakgrund av regeringens vilja att ytterligare stärka den statliga kontrollen av skolan som en ny och oberoende myndighet, Skolinspektionen, startade sin verksamhet den 1 oktober 2008. Den nya myndigheten skulle vara skild från Skolverket, som behöll sitt ansvar för normering inom skolområdet. Skolverket övertog även ansvaret för nationell skolutveckling från Myndigheten för skolutveckling (MSU), som avvecklades år 2008.<sup>3</sup>

Ett annat motiv till inrättandet av Skolinspektionen var att elevernas kunskapsresultat hade sjunkit i internationella jämförelser. Regeringen behövde därmed vidta flera åtgärder, där en satsning på inspektion var en av dessa. En bärande tanke bakom den nya myndigheten var således att en ökad och förbättrad kontroll skulle leda till en förbättring av skolornas resultat.

Skolinspektionens kärnuppdrag blev därmed att genom granskning och tillsyn av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö, samt att därigenom bidra till förbättrade kunskapsresultat.<sup>4</sup>

Enligt skollagens 26 kap. 2 § menas med tillsyn ”en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta till fel som upptäckts vid granskningen”.

När myndigheten bildades hämtades inspiration från såväl nationell som internationell nivå, men framförallt var det den brittiska skolinspektionen – *Office for Standards in Education, Children’s Services and Skills* (Ofsted) av intresse. Inspiration hämtades även från de metoder som Högskoleverket tillämpade vid inspektion av svenska högskolor och universitet. En metod av särskilt intresse var *självvärdering*, som föreslogs få en central position i den nya inspektionsmyndigheten.

Sedan myndigheten bildades 2008 har processen och modellen för genomförandet av tillsynen förändrats flera gånger. Självvärderingen som i början var en tydligt uttryckt tanke som metodik har inte använts i någon större utsträckning, utan det är främst andra metoder som blivit bärande. Skollagen ändrades 2011 då myndigheten fick skarpare verktyg i form av möjligheter att kunna förelägga vite, återkalla tillstånd och stänga skolor med tillfälligt verksamhetsförbud (fristående huvudman) alternativt statlig åtgärd för rättelse (offentlig huvudman). 2013 ändrades lagstiftningen igen med förtydligandet att viten ska användas varje gång det finns allvarliga risker att elever inte når målen. 2014 fick Skolinspektionen också i uppdrag att belysa skolors ekonomi inför tillsyn och tillståndsprovning. För ett år sedan (2018) fick Skolinspektionen dessutom i uppdrag att förbereda ägar- och ledningsprovning som nu är införd.

<sup>3</sup> Statskontoret 2017:3. *Myndighetsanalys av Statens Skolinspektion*

<sup>4</sup> Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion

En större förändring i metodiken gjordes 2015 där huvudmannens ansvar för varje skolform tydliggjordes. En tillsyn kan ske både på en övergripande nivå (huvudmannanivå) och på skolnivå. Även när tillsynen sker på en skolenhet är det dock alltid huvudmannen som är objekt för tillsynen och ansvarig för att rätta till eventuella felaktigheter. Utgångspunkten i förändringen var alltså ett beslut per skol- och verksamhetsform samtidigt som samtliga huvudmän som driver skolverksamhet också fick en så kallad huvudmannatillsyn.

Tillsynen förändrades också mot att bli mer behovsanpassad. Med det menas att skolor med större risk för bristande måloppfyllelse hos eleverna fick en mer omfattande tillsyn (så kallad prioriterad tillsyn), medan skolor med lägre risk fick en mindre omfattande tillsyn (så kallad bastillsyn). Bedömningen gjordes med hjälp av en risk- och väsentlighetsanalys som framförallt baserades på skolornas tidigare kunskapsresultat och resultat från Skolinspektionens enkäter till skolorna. Tidigare tillsyner, eventuella anmälningar och låg lärarbehörighet var andra faktorer som också kunde påverka bedömningen.

Totalt under perioden 2015–2018 fattades cirka 6 200 tillsynsbeslut. Av de huvudmän och skolor som granskades under denna period hade 59 procent någon form av brist och i 282 ärenden utdelades också någon form av vitesföreläggande.<sup>5</sup>

Den vanligaste åtgärden vid en konstaterad brist är ett föreläggande utan vite. Efter lagändring den 1 januari 2015 ska ett föreläggande förenas med vite om de konstaterade bristerna ”allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen”.<sup>6</sup>

I samband med att konstaterad brist föreligger arbetar myndigheten utifrån en process med uppföljning. Syftet är att kontrollera att huvudmannen har åtgärdat de brister som konstaterats och beslutats om i samband med tillsynen. Uppföljningen är därmed en central del i den regelbundna tillsynen och i myndighetens uppdrag att bidra till en god utbildning i en trygg miljö för alla barn och elever. Uppföljningen har specifikt granskats av Riksrevisionen, vilket återges senare i denna rapport.

## Skolinspektionen idag

Idag lyder Skolinspektionens kärnuppdrag:

”Statens skolinspektion ska genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna. Inom ramen för detta ska myndigheten främja en starkt likvärdighet mellan skolor och förskolor”.

Sedan den 1 juli 2018 har Skolinspektionen åter en ny inspektionsmodell. Det finns numera en ny inspektionsform som benämns *regelbunden kvalitetsgranskning*. En regelbunden kvalitetsgranskning är en inspektion som görs på skolenhetsnivå och som ska lyfta fram positiva faktorer på skolorna i högre utsträckning än vad som finns möjlighet till i den regelbundna tillsynen. Kvalitetsgranskningen lägger inte samma fokus på regelefterlevnad som tillsynen i övrigt, utan fokus läggs istället snarare på ett eller flera utvalda områden där fokus ligger på genomförandet och kvaliteten.

<sup>5</sup> Skolinspektionen (2019). *Regelbunden tillsyn – statistik 2018* (2019:1274)

<sup>6</sup> *Skollag* (SFS 2010:800)



Om det ändå bedöms vara allvarliga brister på en skola i samband med en kvalitetsgranskning kan den styras om till en *riktad tillsyn* istället. Detta då det inte går att förelägga huvudmannen varken med eller utan vite vid en kvalitetsgranskning.

Det som tidigare kallades bastillsyn finns inte längre i den nya inspektionsmodellen, och det som tidigare kallades prioriterad tillsyn kallas numera *regelbunden tillsyn*.

För den regelbundna tillsynen har urvalsprinciperna förändrats. Tidigare var det de 20–25 procent av skolorna med högst riskindex som valdes ut för prioriterad tillsyn. Numera väljs de 5 procentenheter med högst riskindex ut för att få tillsyn. För år 1 görs då ett urval på cirka hälften av Sveriges skolenheter (cirka 3 500) för att år 2 göra urvalet på resterande hälften av skolenheterna (resterande cirka 3 500). År 3 görs urvalet återigen på den första hälften av totalen. Om ett antagande görs att 5 procentenheter väljs ut årligen av 3 500 skolor, så innebär det att cirka 175 skolor årligen får en regelbunden tillsyn.

I Skolinspektionens tillsynsverksamhet ingår i nuläget – utöver ovanstående – det som kallas för tematisk tillsyn, etableringskontroll och förstagångstillsyn av nya skolor. Myndigheten hanterar även anmälningar om missförhållanden vid skolenheter. Barn- och elevombudet är också en del av myndigheten men har samtidigt en självständig funktion.

För att skapa förutsättningar för en tydlig process samt likvärdig tillsyn och bedömning använder inspektionen olika former av vägledande riktlinjer, stöd och processbeskrivningar för den regelbundna tillsynen. Skolinspektionen har tagit fram en processbeskrivning för regelbunden tillsyn för att tydliggöra de olika stegen i tillsynen; verktyget ska vara både stödjande och styrande.

Skolinspektionen tillämpar tydliga bedömningsunderlag vid sin tillsyn. Dessa är också offentliga och ligger på Skolinspektionens hemsida.

Ledningen för Skolinspektionen avgör hur stor del av myndighetens resurser som ska fördelas på de olika uppdragen som myndigheten har och hur verksamheten ska utformas. Skolinspektionens verksamhet har utformats med en ambition om att genom tillsyn åstadkomma förbättring av skolresultaten.

Skolinspektionens organisation består av fem regionala avdelningar (Stockholm, Linköping, Lund, Göteborg och Umeå). De regionala avdelningarna har organiserat sitt arbete på olika sätt, men varje avdelning har inrättat två till fyra enheter på respektive kontor som arbetar med tillsyn och kvalitetsgranskning. Myndighetens huvudkontor är i Stockholm och myndigheten leds av en generaldirektör. Huvudkontoret består därutöver av en avdelning för verksamhetsstöd, en analys- och statistikavdelning, ett kommunikationssekretariat och en rätts- och tillståndsavdelning.

### Skolinspektionens metodik i samband med tillsyn

Efter att ett urval har gjorts och beslut tagits om vilka huvudmän och skolor som ska granskas har Skolinspektionen en tydlig process före, under och efter genomförd tillsyn. Den finns också beskriven på myndighetens hemsida och består av att man inför besöket informerar såväl den granskande huvudmannen som skolan, dess elever och vårdnadshavare. Därutöver begärs det in en rad dokument och underlag från huvudmannen och en plan görs för tillsynen. En enkät skickas också ut som ett underlag inför den regelbundna tillsynen.

Under själva tillsynen görs intervjuer med olika målgrupper. Lektionsbesök kan genomföras och underlag som har skickats in granskas.

Efter genomförd tillsyn skickas ofta anteckningar ut till huvudmannen för godkännande, innan en djupare analys genomförs och beslut tas som då kommuniceras med huvudmannen.

Om brister har påträffats får huvudmannen en viss tid på sig att åtgärda och beskriva detta inför en uppföljning som myndigheten gör. Den är ofta skriftlig, men i vissa fall kan även ett nytt besök förekomma. Därefter tas ett nytt beslut om att åtgärderna är godkända och att tillsynen avslutas, alternativt att ytterligare åtgärder behöver vidtas.

Skolinspektionen har också möjlighet att utdela vitesföreläggande. För en fristående skola kan tillståndet återkallas. Myndigheten kan numera till och med ta beslut om att staten tar kontroll över en skola, vilket har skett i ett fall i Botkyrka nyligen.<sup>7</sup>

### **Riksrevisionens rapport om Skolinspektionens uppföljning**

Riksrevisionen granskade 2013 Skolinspektionen och konstaterade då att en stor andel inspektörer, rektorer och huvudmän ansåg att Skolinspektionens uppföljning av tillsynsbeslut inte säkerställde att bristerna som konstaterades åtgärdades. Samma år inledde inspektionen ett arbete för att utveckla sin uppföljning.

Riksrevisionen konstaterar att uppföljningen av tillsynsbesluten är centrala för att säkerställa att huvudmännen vidtar tillräckliga åtgärder för rättning och att det därmed i slutändan faktiskt leder till en förbättrad skolverksamhet. Utan en fungerande uppföljning kan det få till följd att den avsedda effekten av tillsynen uteblir.

Utifrån ovanstående bakgrund valde Riksrevisionen därför att granska och presentera en rapport med inriktningen hur Skolinspektionens uppföljning av tillsynsbesluten har utvecklats efter 2013 och fungerar idag.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att det fortsatt finns brister i Skolinspektionens uppföljning av tillsynsbesluten samtidigt som de i granskningen också såg flera goda exempel på väl genomförda uppföljningar. Det som enligt Riksrevisionen fortsatt brister är framförallt:

- **Uppföljningen konstaterar inte alltid om bristerna är avhjälpta**

Skolinspektionen avslutar många ärenden enbart utifrån huvudmannens skriftliga redovisning, trots att det då kan vara svårt att avgöra om en brist verkligen har åtgärdats. Endast en av fem uppföljningar följs av ett nytt besök på skolan. Likaså redovisas sällan resultatet av åtgärderna från huvudmännen och det är också ovanligt att Skolinspektionen inhämtar sådan information när man inte genomför ett uppföljningsbesök. Ett vanligt exempel är inom området ”trygghet och studiero” där man från myndighetens sida i mer än hälften av fallen avslutar en uppföljning utan ett uppföljande besök på skolan, då man nöjer sig med en skriftlig redogörelse av åtgärderna från huvudmannen.

---

<sup>7</sup> Skolinspektionens hemsida, [www.skolinspektionen.se](http://www.skolinspektionen.se) & Skolinspektionen (2018). *Skolinspektionen 10 år, jubileumsbroschyr*

- **Transparens brister ofta vid avslut av ärenden**

Skolinspektionen avslutar många ärenden utan att motivera beslutet och det framgår sällan hur man har bedömt att bristerna är avhjälpna. Riksrevisionen konstaterar också att det inom Skolinspektionen inte finns någon samsyn om hur motiveringar ska skrivas i beslutet om avslut.

- **Uppföljningen görs vanligen skyndsamt men det finns för många undantag**

Enligt regeringens skrivelse om en rättssäker tillsyn ska den bedrivas effektivt. Ett uppföljningsbeslut ska enligt Skolinspektionens egna riktlinjer inte tas på underlag som är äldre än tre månader, men detta görs ändå i ungefär en tredjedel av de ärenden som det finns tillgänglig statistik på. I vissa fall som Riksrevisionen har granskat tar det mycket lång tid från det att en redovisning har lämnats in till det att Skolinspektionen gör ett besök alternativt fattar ett beslut i ärendet. Det är få enheter inom inspektionen som har en systematisk modell för att planera in uppföljningarna, som istället får göras när det finns tid vid sidan om allt annat som ska hanteras av inspektörerna.

Processen är också, enligt Skolinspektionens egen uppföljning, att betrakta som relativt lång – det tar i genomsnitt 9 månader från tillsynen till uppföljningsbeslutet. Noteras bör att det här är stora skillnader mellan de olika regionerna och avdelningarna inom myndigheten.

- **Omotiverat stora variationer mellan Skolinspektionens avdelningar**

Tillsynen ska utföras likvärdigt i hela landet. Det finns dock enligt Riksrevisionen stora skillnader när det gäller hur ambitiöst avdelningarna inom Skolinspektionen planerar och lägger upp sina uppföljningar. Skillnaderna är också avsevärda vad gäller handläggningstiderna, hur ofta inspektörer åker ut på uppföljningsbesök och i vilken utsträckning avslutningsbesluten motiveras.<sup>8</sup>

I Skolinspektionens egen utvärdering av tillsynsverksamheten från 2016 noterades att uppföljningen genomfördes så pass olika att den riskerade att påverka likvärdigheten i bedömningen. Även Statskontoret har pekat på problemet med bristande likvärdighet då man menar att Skolinspektionen i sitt fokus på processtyrning gett utbyte och lärande mellan avdelningarna alltför låg prioritet.<sup>9</sup>

- **Skrivelse från regeringen om Riksrevisionens rapport**

Regeringen har i sitt svar skrivit att de delar Riksrevisionens bedömningar av Skolinspektionens uppföljning av tillsynsbeslut. I övrigt skriver regeringen i skrivelsen:

”Enligt vad som framgår av granskningen, och av Skolinspektionens yttrande över granskningsrapporten, är flera av de brister som påtalats åtgärdade och ytterligare insatser pågår för att utveckla myndighetens arbete med en ändamålsenlig uppföljning av tillsynsbesluten för att se till att de identifierade bristerna avhjälpas i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen kommer att följa upp Skolinspektionens arbete med rekommendationerna vid myndighetsdialogen. Regeringen avser inte att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av granskningen”.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Riksrevisionen (2019). *Skolinspektionens uppföljning av brister i skolor: ett viktigt arbete som kan förbättras*

<sup>9</sup> Statskontoret 2017:3. *Myndighetsanalys av Statens Skolinspektion*

<sup>10</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*

## Statskontorets rapport om Skolinspektionen

Regeringen gav den 8 september 2016 Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Statens skolinspektion. Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008.

Statskontoret bedömer att Skolinspektionen fullgör sitt samlade uppdrag. Deras bedömning är att myndigheten håller en hög produktivitet och överlag framstår som effektiv och välfungerande.

Samtidigt konstaterar Statskontoret att målgruppen i hög grad anser att myndighetens kunskapsåterföring är för begränsad och att den arbetar med för stort fokus på regel- efterlevnad. Det finns också kritik mot betungande dokumentation i samband med tillsyn från myndigheten.

Statskontoret anser också att uppdraget som tillsynsmyndighet medför begränsningar och att det finns överlappningar mellan Skolverket och Skolinspektionens roller och uppdrag. En risk de ser med att gå från hög grad av kontroll av regel- efterlevnad till mer stödjande funktion kan göra att gränsdragningen blir ännu svårare att göra mellan myndigheterna. Statskontoret rekommenderar därför regeringen att tydliggöra för- väntningarna på myndighetens tillsyn. Ett sådant exempel som kan noteras är på Skolinspektionens hemsida, där det finns en sida med råd och vägledning. Detta kan snarare betraktas vara en fråga för Skolverket, om man ska dra en skarp skiljelinje mellan myndigheterna.

Statskontorets bedömning och rekommendation är också att förbättra kunskaps- återföringen, både när det gäller beslut och bedömningar inom ramen för myndig- hetens regelbundna tillsyn och Skolinspektionens kvalitetsgranskningar.

I likhet med Riksrevisionen bedömer Statskontoret att Skolinspektionen bör se över möjligheten att skapa ett större utbyte och lärande mellan de regionala avdelningarna. Det kan bidra till en ökad likvärdighet mellan skolinspektörernas tillsynsbedömningar vid de olika avdelningarna.

Statskontoret pekar på ytterligare ett problem som kan förstärka svårigheterna med likvärda och väl genomförda tillsyner, då de konstaterar att Skolinspektionen har en ganska hög personalomsättning samtidigt som sjukskrivningarna har ökat över tid.

Nedan följer en summering av Statskontorets rapport utifrån fem granskade områden:

- **Mål och uppgifter**

Statskontoret konstaterar att Skolinspektionen genom utformningen av instruktioner och regleringsbrev från regeringen ger myndigheten ett stort friutrymme att själva välja var de ska lägga tonvikten, vilket har uppskattats av ledningen för myndigheten.

Samtidigt konstateras att det för närvarande finns flera parallella, delvis motstridiga, förväntningar på vad Skolinspektionen ska göra och hur myndighetens tillsyn ska bedrivas. Senare år har generellt en större tonvikt lagts på utveckling inom skolan snarare än granskning. Vidare finns en generell politisk ambition att minska detalj- styrningen inom offentlig verksamhet och istället visa en större tillit till professionerna inom bland annat skolområdet genom tillitsreformen, vilket talar för en minskad detaljkontroll i tillsynen.

Det finns också förväntningar om att Skolinspektionen i ännu större utsträckning borde ägna sig åt kontroll av de verksamheter som inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Förslag har även framkommit om att Skolinspektionen borde kontrollera vinstuttag hos privata utbildningsverksamheter, vilket talar för en ökad detaljkontroll och en förstärkt granskningsverksamhet.

Utifrån ovanstående resonemang är därför, som framgått ovan, Statskontorets rekommendation att till myndigheten tydliggöra styrsignalerna och myndighetens prioriteringar.

- **Organisation och verksamhet**

Skolinspektionens organisation har översiktligt beskrivits tidigare i rapporten. Statskontoret ser fördelarna med den regionala indelningen och att myndigheten därigenom på ett bättre sätt får en naturlig närhet till verksamheterna runt om i landet. Samtidigt konstaterar Statskontoret att det innebär utmaningar i myndighetens interna styrning och arbete.

Personalomsättningen har ökat över tid och var enligt Statskontoret 2016 på 16 procent, vilket är betydligt högre än jämförbara myndigheter inom statlig sektor. En förklaring som ges är att flera anställda från myndigheten rekryterats till skolor och kommunala förvaltningar, delvis beroende på höjda löner generellt inom skolsektorn.

Samtidigt har sjukfrånvaron ökat från cirka 2 procent till nästan 4 procent mellan åren 2008 och 2016, vilket i sig inte är onormalt; men ökningen som också sker kring långtidssjukskrivningar är en oroväckande utveckling. Enligt Statskontoret upplevs ett högt arbetstempo och stress hos flera intervjuade.

- **Samverkan med andra myndigheter**

Enligt myndighetens instruktion ska Skolinspektionen samverka med Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) och Skolforskningsinstitutet i syfte att nå de utbildnings- och funktionshinderspolitiska målen inom skolområdet.

Överenskommelserna som slutits handlar dels om generella utgångspunkter för samverkan, dels om specifika områden som är särskilt viktiga för samverkan. Det finns också möjlighet för enskilda avdelningar att samverka regionalt eller centralt. Ett sådant exempel på samverkan är mellan Skolinspektionens och Skolverkets rättsfunktioner i syfte att säkra likvärdigheten i myndigheternas ställningstaganden i olika juridiska frågor.

- **Intern styrning**

Enligt Statskontoret utgår Skolinspektionen i sitt arbete utifrån en framtagen verksamhetsplan och vägledande målformuleringar och arbetar sedan väldigt processinriktat. Den interna styrningen har genom årens lopp gjort att det finns många framtagna styrdokument med detaljbeskrivningar för myndighetens kärnprocesser. I intervjuer som Statskontoret genomförde framkom att det kan vara svårt för medarbetare att skaffa sig en överblick över den samlade dokumentationen och använda sig av den i det praktiska genomförandet. Exempelvis finns det för kvalitetsgranskningar upp emot ett sextiotal riktlinjer och handläggningen av anmälningsärenden utgår från en handbok på cirka 100 sidor.

Ovanstående försvårar även för nyanställda medarbetare som istället många gånger lärs upp av andra mer erfarna inspektörer. Myndigheten har enligt Statskontoret påbörjat ett

arbete med att begränsa och förtydliga styrdokumenterna kopplat till tydliga processer som ett led i att säkerställa en större likvärdighet i bedömningar mellan regioner och handläggare.

Vikten av likvärdighet i handläggningen är något som lyfts fram i flera av inspektionens egna styrdokument, men samtidigt kan inte Statskontoret se att någon egentlig uppföljning görs mellan olika avdelningar och handläggare inom detta område.

- **Verksamhetens resultat**

Skolinspektionen framhåller att myndighetens arbete har effekt på skolhuvudmännens utvecklingsarbete och att varje enskilt uppföljningsbeslut som leder till att en brist åtgärdas på skolnivå innebär att tillsynen har effekt. Samtidigt saknas det tydliga belägg för tillsynens potentiella påverkan på studieresultat såsom de mäts på nationell nivå. Snarare än en förbättrad måluppfyllelse går det enligt Statskontoret att dra slutsatsen att inspektionen istället spelar en viktig roll när det gäller att värna likvärdigheten och rättssäkerheten.

Regeringen har tidigare efterfrågat effektutvärderingar av Skolinspektionen utan att ha fått det i egentlig mening. De enkätundersökningar som Skolinspektionen gör är snarare att betrakta som uppfattningar om Skolinspektionens verksamhet bland målgrupperna.

- **Viktiga frågor för resultaten framöver**

Som framgått tidigare i rapporten utgår Skolinspektionen numera från en risk- och väsentlighetsanalys i urvalet av vilka skolenheter som ska granskas. Den nya modellen har företrädare i intervjuer med Statskontoret lyft fram som överlag positiv. De fristående huvudmännen har också en förståelse för att de genomgår tillsyn oftare än kommunala huvudmän men framhåller att Skolinspektionen i ännu högre grad bör inrikta sig på tillsyn mot riskverksamheter. Denna synpunkt återkommer även från företrädare bland de fackliga lärar- och skolläraryrkesförbunden.

Enkäter som Skolinspektionen själva nyttjar för att följa upp i vilken utsträckning inspektionen bidrar till en förbättrad kvalitet visar på en del positiva resultat. Samtidigt framkommer också en tydlig kritik mot omfattande krav på dokumentation och att myndigheten fokuserar för lite på främjande och utveckling i sin tillsyn. Denna kritik bekräftas även av Statskontorets fallstudie av styrningen av skolan inom ramen för ett större uppdrag om statens styrning av kommunerna.<sup>11</sup>

## **Fackförbundens åsikter om Skolinspektionen**

Bland fackförbunden framträder en relativt likartad syn på Skolinspektionen. Myndigheten beskrivs överlag som professionell och välorganiserad och medarbetarna som kunniga och professionella. Det finns dock samtidigt en kritisk bild av inspektionens arbete. En återkommande synpunkt är att tillsynen bitvis framstår som väl instrumentell och att tonvikten på det juridiska perspektivet känns alltför snäv. En större förståelse för skolans särart efterlyses av både Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet.

Samtliga fackförbund framhåller att tillsynen medför en dokumentationsbörda för de skolenheter som granskas. Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet förordar att Skolinspektionens tillsyn i ännu högre grad borde göras efter behov på de (relativt få) skolor som har stora problem. För att vända skolans resultat behöver man arbeta mer

<sup>11</sup> Statskontoret 2017:3. *Myndighetsanalys av Statens Skolinspektion*

med utveckling och med lärarna. Skolinspektionen har haft en god inverkan på det juridiska kunnandet i skolorna, men borde framöver ägna sig mer åt att utveckla verksamheten. Lärarnas Riksförbund är här tydliga i sin kritik mot myndigheten då man anser att dess uppdrag bör förändras i grunden för att i betydligt högre grad stötta skolorna i deras utvecklingsarbete och inte bara lägga så stort fokus på fel och brister.

Sveriges Skolledarförbund har en övervägande positiv bild av Skolinspektionen och anser att skolinspektörerna i stor utsträckning har insikt i och förstår verksamheten. När det gäller resultaten av tillsynen anser skolledarförbundet att Skolinspektionen utan tvekan bidrar till en bättre skola och att tillsynen gör nytta för alla skolor, även för välfungerande skolor. Ett större fokus på skolutveckling och handledning efterlyses av förbundet, som dock framhåller att det kan vara en fråga om hela myndighetsstrukturen på skolområdet och inte bara en fråga om Skolinspektionens inriktning.

## Huvudmännens åsikter om Skolinspektionen

Bland huvudmännen anser Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) att tillsynen kan uppfattas som betungande av kommunerna och att det därför är viktigt att Skolinspektionen är klok i sin datainsamling. Skolinspektionen uppfattas av SKR som en myndighet med fokus på att leta efter brister, men vägledning och rådgivning ingår också i uppgiften. Det har enligt SKR blivit en stark tonvikt på juridiska frågor i skolan, men man bedömer att Skolinspektionen bidrar till förbättringsarbete där det finns brister. Man ser det också som positivt att myndigheten fokuserar på de skolor som har störst utmaningar och där tillsynen kan förväntas göra mest nytta.

Friskolornas riksförbund framhåller att det vore bättre om Skolinspektionen kunde ägna sig mer åt att granska kvalitet och hur man får bättre resultat i undervisningen. Tidigare fanns enligt förbundet mer tid till diskussion med rektor och skolpersonalen, vilket man anser har minskat idag. Tillsyn bör enligt Friskolornas riksförbund inte ske i början eller slutet av terminerna. Förbundet framhåller också att Skolinspektionen bör fokusera mer på de skolor som inte fungerar särskilt bra.

Friskolornas riksförbund framhåller också att de huvudmän som har många skolor ser att det finns skillnader i tillsynen. Utbildningsföretaget Academedia lyfter att tillsynen är beroende av både vilken region och vilka inspektörer som genomför tillsynen. Det kan handla om skillnader i val av tillsynsform, krav på dokumentation och i själva genomförandet. Därmed, framhåller både Friskolornas riksförbund och Academedia, finns det likvärdighetsproblem i tillsynen.

Även Idéburna skolors riksförbund understryker frånvaron av likabedömning bland inspektörerna. Olikheter i arbetssätt, bristande pedagogisk kompetens och dålig förståelse för alternativ pedagogisk verksamhet gör att deras medlemsskolor känner sig utsatta i förhållande till Skolinspektionen. Exempelvis pekar man på att myndighetens granskningar ofta sker utifrån en matris och inte utifrån vad man kallar hela kontexten. Även om Idéburna skolors riksförbund ser behovet av en granskande myndighet anser de att Skolinspektionens verksamhet borde krympas. Myndigheten borde kraftsamla kring arbetet med att definiera kvalitetsbegreppet i undervisning och situationsanpassa det efter varje verksamhet, för att säkra mångfalden och en likvärdig kvalitet. Dessutom bör inspektionerna i större utsträckning ske i dialog med professionen.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Statskontoret 2017:3. *Myndighetsanalys av Statens Skolinspektion*

## 2017 års skolmyndighetsutredning

I juni 2018 lämnade Skolmyndighetsutredningen sina förslag till regeringen. Uppdraget var att göra en bred översyn av myndigheterna på området i syfte att skapa en mer ändamålsenlig myndighetsstruktur som effektivare än idag kan utveckla svensk skola.

Slutsatsen från utredningen är att det finns behov av förändring för att komma tillrätta med bristerna i skolsystemet och den nuvarande myndighetsstrukturen.

Utredningens förslag är därför bland annat att Skolmyndigheten och Institutet för professioner i skolväsendet ska inrättas. Förslaget innebär då att Statens skolverk, Statens skolinspektion och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) ska upphöra.

Förslaget är utifrån att nuvarande ordning med Skolinspektionen och Skolverket inte har fungerat tillfredsställande. Den nya myndigheten (Skolmyndigheten) ska enligt förslaget ha i uppdrag att arbeta med tillsyn, stöd till förbättringsåtgärder, specialpedagogiskt stöd, styrdokument och prov, uppföljning och utvärdering etc. Myndigheten skulle då ha huvudkontor i Stockholmsregionen och enligt förslaget tio regionala kontor.

Metodikerna för tillsynen föreslås då bestå av behovsprövad och särskild tillsyn. Den behovsprövade ska genomföras hos huvudmannen ungefär vart femte år efter en risk- och väsentlighetsanalys. Den särskilda tillsynen ska omfatta riktad tillsyn, anmälningsärenden och etableringskontroll av fristående skolor, med central samordning men genomförande utifrån regionala kontor.

Stödet till huvudmännen i deras utvecklingsarbete föreslås också ha en central samordning men förläggas regionalt och ska alltid erbjudas till huvudmännen efter uppmärksammade brister. Avsikten är alltså att staten ska stödja huvudmännen utan att ta över ansvaret.<sup>13</sup>

Regeringens ställningstagande till utredningens förslag var att man inte vill gå vidare med att reformera enligt förslaget; däremot vill man se en ökad samverkan mellan redan befintliga myndigheter.

## Djupintervjuer

Djupintervjuer har gjorts med en rektor på en kommunal skola, en företrädare för friskolesektorn och en tjänsteman från Skolinspektionen. Syftet med djupintervjuerna var inte att dra några signifikanta slutsatser då det är alldeles för få intervjuade. Syftet var istället att få fördjupad information om hur de upplever Skolinspektionens nuläge (då flera rapporter är ett par år gamla) och att få deras syn och en second opinion på delar av det som lyfts i olika rapporter.

Det som gemensamt framkom var att alla intygade att Skolinspektionen på senare tid har förändrats genom bland annat kvalitetsgranskningen och att det finns en (positiv) glidning mer mot kvalitet bort från enbart regelefterlevnad. Det som också var gemensamt var att man bedömer att en sådan metodik i högre grad troligen bidrar mer till skolutveckling och högre måluppfyllelse än att inspektörerna enbart följer en mall och bockar av om förordningar och andra styrdokument är uppfyllda.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Sverige. 2017 års Skolmyndighetsutredning (2018). *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*

<sup>14</sup> Intervjuer med företrädare från kommunal skola, fristående aktör samt Skolinspektionen



# Kartläggning – internationell jämförelse

Nedan finns en översikt och jämförelse av metoder i de internationella länder vi valt att titta närmare på:

**Tabell 2. Översikt av internationella länders inspektionsmodell**

	Danmark	Norge	Finland	England	Nederländerna	Sverige
Skolinspektion						
Självvärdering						

Kortfattat kan man konstatera att det huvudsakligen finns två olika former av inspektion och tillsyn. Den ena är i form av en inspektion då man granskar och utövar tillsyn genom inhämtande av dokumentation och besök på skolorna, den andra innebär att skolorna och huvudmännen får i uppdrag att göra självvärderingar.

England är det land som tydligast har båda modellerna. Norge, Nederländerna och Sverige har valt en inspektionsmodell, medan Danmark och Finland huvudsakligen arbetar utifrån självvärderingar.

## Norge

### Kort jämförelse av Norges och Sveriges system

Utbildningssystemet motsvarar i hög grad det vi har i Sverige.

Inspektionen liknar den svenska till vissa delar. Norges inspektion utgår också från att följa upp skolornas regelefterlevnad och i likhet med Sverige görs ett urval av skolorna inför inspektion utifrån en riskanalys. Norges motsvarighet till svenska inspektionen har också i likhet med Sverige en regional indelning. Antalet regioner är dock betydligt fler samtidigt som antalet inspektörer är betydligt färre i Norge än i Sverige.

Uppfattningen är att Norges inspektion har en tydligare styrning från regeringen och direktoratet än Sveriges skolinspektion, som får anses vara mer självständig att utforma sitt uppdrag. Detta märks bland annat genom att regeringen och departementet i Norge kan koordinera och utlysa inspektioner inom exempelvis vissa teman.

### Norges utbildningssystem

Grundskolan i Norge är obligatorisk för barn och ungdomar mellan 6 och 16 år. Gymnasiet är treårigt och betyg sätts från årskurs 8. Gymnasiet erbjuder två inriktningar i form av ”studiespecialisering” och ”yrkesfag”.

De nationella målen fastställs av regeringen och reglerar även ett generellt ramverk för utbildningens genomförande och innehåll. Nationellt hålls systemet ihop av lagstiftning, inspektioner och generella ramverk. Grunden för det norska utbildningssystemet är att alla elever har rätt till likvärdig utbildning oavsett bakgrund, funktionsnedsättning eller var man bor. Lagen är lika för skolan oavsett om den är offentligt styrd eller privat. Norges motsvarighet till skollagen ger möjlighet till lokal anpassning, men inspektionen sker utifrån en nationell tolkning av lagen.

## Norges inspektion – Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet är en myndighet och är Norges motsvarighet till Skolverket och Skolinspektionen. De rapporterar till departementet och ansvarar för inspektionens kvalitet och utformning samt instruerar och inspekterar även friskolor och folkhögskolor. Dessa inspektioner följer samma princip som de offentliga skolorna.

Nationella inspektioner i Norge startade 2006 och uppstarten av Utdanningsdirektoratet skedde 2008. Då det är relativt nytt att arbeta med inspektion och tillsyn ser de själva till att de hela tiden utvecklar sin inspektion och metodik. Det är inte en fullskalig inspektion av alla skolor, men under perioden 2006 fram tills idag har inspektionen hela tiden fått ökad prioritet och används som ett instrument för att nå politiska mål inom utbildning.

Inspektionen är indelad i regioner utifrån länsindelningen och är 18 till antalet; de kan sägas motsvara Skolinspektionens regioner i Sverige. Dessa ansvarar för inspektionen av de offentliga skolorna och förskolor inom sin region.

Samtidigt som antalet regioner är många till antalet finns det totalt endast cirka 40 inspektörer inom regionerna och direktoratet. Omfattningen på ett regionkontor kan variera i storlek beroende på hur många kommuner som finns samt kompetensen (bakgrunden) hos inspektörerna. Inspektörerna har vanligen en bakgrund inom skola eller juridik. Direktoratet ansvarar för lagstiftning, innehåll i läroplaner, analyser och tillsyn.

Kommunerna i Norge är självstyrande och ansvarar för utbildningen. Staten kan endast påverka utbildningens innehåll och utförande genom lagstiftning. Utgångspunkten vid inspektionen är att alla skolor lever upp till lägstnivån, dvs. att de följer lagar och riktlinjer. Därigenom anses eleverna få en god (likvärdig) utbildning i en säker miljö. Inspektionens uppgift blir därför att bidra till att öka efterlevnaden av dessa regler.

Inspektionen arbetar utifrån fyra huvudpunkter:

1. legitimitet
2. förutsägbarhet
3. likabehandling och icke-diskriminerande
4. verifierbarhet.

Om inspektionen hittar felaktigheter i skolans verksamhet så informeras kommunen och det skrivs en rapport som pekar på bristerna. Det riktas sedan ett krav på vad som måste åtgärdas och mer specificerat vad bristen handlar om. All kritik och krav på åtgärder måste vara kopplade till paragrafer i skollagen.

Myndigheten har huvudansvaret för att inspektionerna genomförs och sker på rätt sätt. De utbildar och guidar därför regionala inspektörer i hur inspektioner genomförs. Ungefär hälften av alla inspektioner som sker beslutas och koordineras via departementet. Departementet utlyser inspektioner utifrån olika teman och riskanalyser och avgör omfattningen och organisationen av inspektionen. Resterande inspektioner beslutar regionerna om själva, och vilka skolor som då väljs ut baseras på riskanalys, anmälningar och tips.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Utdanningsdirektoratet & SICI

## Danmark

### Kort jämförelse av Danmarks och Sveriges system

Utbildningssystemet motsvarar inte helt det vi har i Sverige. Dels har man vad man kallar för utbildningsplikt och inte skolplikt, dels är regelverket annorlunda för fristående skolor jämfört med kommunala. I övrigt motsvarar systemen varandra vad gäller förskoleklass och längd på grundskolan.

Inspektionen skiljer sig åt ganska mycket. I Danmark har man ingen statlig styrning motsvarande den i Sverige. I hög grad använder man sig av självvärderingar för uppföljning och kontroll och det finns ingen egentlig myndighet med inspektörer som granskar skolornas regelefterlevnad och kvalitet.

### Danmarks utbildningssystem

I Danmark har man inte skolplikt men däremot undervisningsplikt, vilket innebär att alla barn har rätt och plikt att motta undervisning. Detta gör att föräldrar har rätt att undervisa sina barn i hemmet. De har motsvarande förskoleklass, obligatorisk 9-årig grundskola och ett 10:e frivilligt år.

Gymnasieskolan i Danmark är treårig. Det finns även en tvåårig komprimerad utbildning som är för de elever som gått ett tionde grundskoleår eller de som behöver komplettera sin gymnasieutbildning för att kunna studera på eftergymnasial nivå.

De har fristående skolor vilka kan ta ut en avgift, då skolpengen de tilldelas motsvarar 75 procent av motsvarande tilldelning till en offentligt finansierad verksamhet. Det är olika lagar för offentliga och för fristående skolor. De fristående skolorna ska motsvara undervisning som ges i de kommunala skolorna, men mycket mer preciserat än så är det inte.

### Danmarks inspektion – Kvalitets- och tillsynsstyrelsen

Det finns ingen heltäckande inspektion av alla skolor i Danmark, utan skolorna och huvudmännen får göra självvärderingar och själva fatta beslut som de anser öka kvaliteten på utbildningen. Staten har genom lagar satt upp ett ramverk för vad som ska finnas med i utbildningen och det är även ett krav att självvärderingarna genomförs.

Danmark har folkeskole (grundskola) som är till för alla mellan 6 och 16 år och för dessa ansvarar kommunerna. Skolorna ska bidra med information till kommunens årliga sammanställning över kvalitet och resultat som är ett viktigt styrdokument för kommande år; detta dokument ska publiceras på kommunens hemsida. Kommunen ska även ge riktlinjer för förbättring av dessa skolor på årlig basis.

Inom departementet finns Kvalitets- och tillsynsstyrelsen. Här finns en liten enhet som granskar dessa kommunala utvärderingar. Den har mandat att beordra en kommun att åtgärda brister om någon utvärdering visar på resultat som ligger under lägstakravet eller ligger långt under nationella krav. Det är i nuläget endast fem personer som arbetar på enheten och de utför inte inspektion själva.

Kvalitetssäkring av utbildningen sker främst genom självvärdering, decentralisering, social kontroll på lokalnivå och föräldrainflytande. Extern påtvingad kontroll är sällsynt i Danmark. Om en skola uppvisar låga resultat över flera år kommer Kvalitets- och tillsynsstyrelsen att ålägga ansvarig kommun att utarbeta en åtgärdsplan för förbättringar.

Det sker en form av övervakning, i sin vidaste bemärkelse, av skolorna istället för inspektion. Det betyder att skolorna har krav att utföra vissa uppgifter som är mätbara, som bland annat att genomföra nationella tester, elevernas obligatoriska slutprov och de kommunala rapporterna. Dessa faktorer finns med för att mäta tillståndet i skolan och för att se om utvecklingen av verksamheten förbättras.

De fristående skolorna kan ha olika inriktningar eller profiler som exempelvis Montessori eller Waldorf. De måste uppfylla samma krav som folkeskolen men har samtidigt ett utrymme att tolka de allmänna målen på ett annat sätt. De måste precis som de offentliga skolorna utarbeta en årlig utvärderingsplan, men de måste släppa in föräldrar i klassrummen så att de kan utföra en utvärdering och även be skolans styrelse att åtgärda problem som uppstått. Föräldrarna ses som primära inspektörer i vissa skolor, i andra skolor utses en extern inspektör som då exempelvis kan vara rektorn på en kommunal skola. Den här inspektören väljs på fyra år och måste då göra klassrumsbesök. Det sker även en särskild granskning av ekonomin i de fristående skolorna då man undersöker om de statliga medlen används inom verksamheten och inget annat.

I Danmark finns även Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) som har som uppgift att utvärdera resultat och kvalitet på skolorna. Detta sker genom övergripande tematiska utvärderingar, sker endast på nationell nivå och har som uppgift att visa på tillståndet inom dansk utbildning samt genom detta bidra till kvalitetsutveckling inom utbildningsområdet.

I Danmark anser man att staten inte ska lägga sig i den enskilda skolans undervisning i alltför hög grad då det finns en risk att det påverkar det unika innehållet i skolan alltför mycket. Det som är viktigt är att eleven får undervisning som lever upp till lagens krav och att den är av god kvalitet, och det finns en stor tilltro till att de som ansvarar för utbildningen som bedrivs har detta synsätt.<sup>16</sup>

## Finland

### Kort jämförelse av Finlands och Sveriges system

Utbildningssystemet liknar Sveriges till viss del, men i likhet med Danmark har eleverna i Finland inte skolplikt utan läroplikt. I övrigt är det i hög grad motsvarande med förskoleklass (frivillig) och därutöver en 9-årig grundskola.

Inspektionsmodellen skiljer sig däremot ganska mycket mot den svenska. Finland arbetar sedan cirka 30 år mer med utvärdering än inspektion och tillsyn; en vanlig modell är också i likhet med Danmark att man använder sig av självvärderingar. Syftet är ungefär samma som inspektionen i Sverige då utvärderingarna ska stödja lärandet och säkerställa kvalitet och likvärdighet, men metoderna skiljer sig alltså åt i ganska hög grad.

### Finlands utbildningssystem

Finland har obligatorisk 9-årig grundskola med möjlighet till ett frivilligt 10:e skolår. Barnen börjar första klass när de är 7 år, men grundskolestarten kan senareläggas ett år. Förskoleklassen är frivillig. I Finland har eleverna läroplikt, vilket innebär att föräldrar kan välja att barnen får undervisning på annat sätt än genom en skola.

<sup>16</sup> Børne- og Undervisningsministeriet & SICI

## Finlands inspektion – Finnish Education Evaluation Centre

Finnish Education Evaluation Centre (FINEEC) är den organisation som utvärderar den finska skolan. De har funnits sedan 2014 och är idag en fristående del inom Finlands motsvarighet till utbildningsdepartementet, vilket innebär att de har egen ekonomi och en oberoende enhet för utvärdering. Däremot har de rapporterings-skyldighet av resultaten till departementet. Utvärderingen omfattar hela utbildnings-systemet från motsvarande förskola till högre utbildning och har cirka 60 personer anställda.

FINEEC utvärderar skolornas självskattningar utifrån lärandemålen som är beslutade av staten. FINEEC ska inte inspektera utan vara stöttande gentemot skolor i att utvärdera sin verksamhet. Dessa självvärderingar ska ge ökad kvalitet på undervisningen. Utvärderingarna används som underlag både nationellt och lokalt vad gäller beslut kring utbildningssektorn.

Det är viktigt för inspektionen att behålla oberoendet så att de själva kan välja metoder för utvärdering, organisation och resultat från andra myndigheter och departement. De ska självständigt publicera rapporter utan inflytande från departementet.

Fram till 1990-talet var inspektioner vanliga, men efter detta har inspektioner inte använts som medel för att kontrollera kvalitet och måluppfyllelse. Numera arbetar man i huvudsak med självvärdering, tematisk utvärdering och översyn av resultat.

För att utvärdera **resultat** tas ett urval av elevers resultat. Urvalet består av cirka 5–10 procent av alla elever inom ett åldersspann som då deltar i utvärderingen. Målet med dessa nationella utvärderingar är att stödja lärande och säkerställa kvalitet och jämlikhet på utbildningen.

Vad gäller **tematisk** och systematisk utvärdering ligger fokus på ett visst tema eller att man utvärderar tillståndet hos hela eller delar av utbildningssystemet. Det kan exempelvis handla om att se över utvecklingsprocesser eller implementera politiska mål.

Det förekommer även i Finland att man gör skolbesök och har observationer i klassrummet samt diskussioner med elever, lärare och skolläring. Dessa besök föregås då oftast av en utvärdering och skolorna som besöks väljs ut utifrån resultat. Syftet är att få en djupare förståelse för temat i den tematiska utvärderingen, men samtidigt kan den enskilda skolan också få feedback utifrån besöket.

Skolornas **självvärdering** är den viktigaste delen inom FINEEC; denna hjälper till att hitta styrkor och att fastställa utvecklingsområden inom skolornas organisationer.

Målen med uppföljningarna och utvärderingarna är:

- att tillhandahålla kunskap för politiskt beslutsfattande både nationellt och lokalt
- att stödja skolutveckling, personalens arbete och elever i sitt lärande
- att förbättra förutsättningarna för lärande, nationellt och lokalt.

I utvärderingen får skolorna sina egna resultat presenterade i jämförelse med nationella resultat och kan på så vis använda dem i sitt eget utvecklingsarbete. Dessa resultat publiceras inte i ett samlat dokument. Lagen kräver att alla skolor och utbildningsanordnare utför självvärdering, deltar i externa utredningar och själva publicerar sina resultat.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Finnish Education Evaluation Centre & SICI

## England

### Kort jämförelse av Englands och Sveriges system

Englands utbildningssystem skiljer sig en del mot det svenska. Exempelvis är Sveriges gymnasieskola inte obligatorisk, medan utbildningen i England är obligatorisk redan från 5 års ålder ända upp till 18 års ålder.

Inspektionsmodellen i England har en lång historik men har i likhet med Sverige förändrats över tid. England var en form av föregångsland eller modell för svenska skolinspektionen när den bildades. Av de internationella länder vi analyserat är det tydligt att Englands är den som är mest utbyggd och omfattande och att de är väldigt stolta över sin organisation och modell. Två saker som skiljer mot svenska modellen är dels att de arbetar mycket med självvärdering, dels att inspektörerna har väldigt hög status i England och dessutom olika nivåer där Her Majesty's Inspectors har en särställning. Skolorna betygsätts och graderas också efter genomförd inspektion. Uppfattningen är att det i England är mer fokus på kvalitet och skolutveckling än regelefterlevnad, fastän detta också undersöks.

### Englands utbildningssystem

Utbildningen i England är obligatorisk för alla barn i åldern 5–18 år. Skolåret börjar den 1 september och de tar in elever födda september–augusti istället för som i Sverige januari–december. Primary school är årskurs 1–6 och Secondary school årskurs 7–11. Efter årskurs 11 går man i A-levels och dessa avslutas efter två år med avslutningsprov. Skolåret i England har tre terminer.

### Englands inspektionssystem – Ofsted

Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (Ofsted) är den största utföraren av skolinspektioner i Europa.

Metodiken och organisationen kring inspektionen har utvecklats under åren. Her Majesty's Inspectors (HMI) genomförde alla inspektioner fram till 1992. Ofsted bildades 1992 då en regelbunden tillsyn av alla skolor i England började; HMI hade för få anställda för att klara en sådan uppgift. Sedan 2005 sker inspektionen regelbundet på alla skolor vart tredje år och är då en form av lightversion av den tidigare inspektionen som skedde vart sjätte år. Nu är det två dagars inspektion med ett litet team och man kommunicerar resultatet via korta koncisa rapporter. Om det uppkommer signaler om att det finns allvarliga brister i verksamheten kan det beordras ut tillsyn omgående.

Ofsted är fristående från departementet och styrs av en icke-verkställande företagsledning (styrelse) vars huvudsakliga uppgift är att ansvara för strategiska beslut och rikta in verksamheten mot uppställda mål. Styrelsen är skyldig att uppmuntra till utveckling och effektivitet inom Ofsted.

Ofsteds roll är att till ansvarig minister ge information och rådgivning som baseras på det som framkommit genom inspektionerna. De ska även genomföra tematiska inspektioner som kan ge vägledning om med vilken effektivitet statliga initiativ genomförs. Ofsted kan inte besluta kring vad som ska hända med en specifik skola utan enbart bedöma kvaliteten på verksamheten. Dessa bedömningar publiceras i en rapport i syfte att förbättra kvaliteten på utbildningen i hela landet. De ansvarar också för att informera beslutsfattare om hur effektiva deras insatser är.

Inspektionen är uppdelad i 8 regioner och de har cirka 1 800 anställda inom organisationen. Då ska man ta i beaktande att de arbetar med privata utförare för att klara av inspektionerna och att många anställda inte arbetar på heltid.

Det finns tre olika former av inspektörer:

1. HMI som inspekterar, utmanar och supportar utbildningsanordnares partner.
2. Ofsted-inspector (AIs) som inspekterar skolor och ansvarar för vidareutbildning.
3. Regulator inspector som inspekterar barnhem, internatskolor och förskola.

De som anställs som inspektörer genomgår olika tester för att mäta lämplighet och kvalifikationer för jobbet. Alla anställda gör motsvarande registerutdrag (DBS check).

HMI:s anställda är tidigare skolledare och auktoriteter inom skolan. De ska ha en relevant utbildning och en bred, framgångsrik erfarenhet av skola med några år och vara seniora. Att bli anställd som en HMI kräver intervjuer, skriftliga uppgifter och sedan väljs de ut av en panel. Uppfattningen är således att de har en hög status med mångåriga meriter bakom sig. På hemsidan finns alla HMI:s inspektörer presenterade med kortare biografisk översikt på varje inspektör och vilket område de ansvarar för. HMI rapporterar också direkt till parlamentet och diskuterar sina slutsatser med motsvarande utbildningsdepartementet.

Självvärdering är ett viktigt instrument och används av Ofsted som underlag inför kommande inspektion. Man genomför i likhet med bland annat Sverige numera en riskanalys och de skolor som indikerar låga resultat eller låg kvalitet kommer att inspekteras enligt rutin, men de skolor som har haft bra resultat på senaste inspektionen eller uppnår målen på ett bra sätt kommer att få en enklare variant av inspektion. Detta görs för att resurserna ska kunna användas till de som behöver det mest.

Syftet med inspektionen är att

- hjälpa elever och utförare
- uppmuntra till utveckling
- säkra valuta för pengarna.

Ofsteds slogan är ”raising standards, improving lives” och ska visa på att de även tar sig an förskola och social omsorg. Tidigare var den ”improvement through inspection”, vilket i hög grad liknar svenska Skolinspektionens tidigare slogan som var ”inspektera för att förbättra”.

Inspektionen är en obunden form av extern utvärdering. Rapporten talar om för föräldrar, skolan och samhället vilken kvalitet det är på skolan och om eleverna lär sig så mycket som de har kapacitet till. Det som inspektionen hittar ska vara till hjälp för skolan att förbättra sin verksamhet.

Utgångspunkterna vid inspektionen är att undersöka:

- prestationer och standarder
- elevernas utveckling och mående
- med vilken kvalitet verksamheten bedrivs inkluderat lärande, läroplan och omsorg och vägledning för eleverna
- ledarskap/organisation
- övergripande effektivitet
- skolans möjligheter/kapacitet att förbättras.

Inspektörerna gör en grundläggande genomgång av skolans prestationer utifrån en mall. Den ska visa elevers progression och resultaten på nationella prov. Mallen tar hänsyn till socioekonomiska faktorer utifrån exempelvis elever med annat modersmål, social bakgrund och så vidare. Även om data med dessa faktorer inräknade ger viktig input så är observationer och granskning av exempelvis elevarbeten ett viktigt komplement. Inspektörerna observerar lärandet under lektioner, de intervjuar elever kring deras syn på vilken kvalitet deras undervisning har samt vilken omsorg de tycker att de får och om de känner sig säkra på skolan.

Ledarskap utvärderas utifrån vilken inverkan det har på kvaliteten på utbildningen och vilket utbud som finns. Detta bygger på en bedömning av om skolan har lyckats genomföra föreslagna förbättringsåtgärder och hur självutvärderingen fallit ut.

Lokaler och miljö finns endast med i rapporten om de är exceptionellt bra eller riktigt dåliga och en risk för eleverna. Annars är detta inget som noteras.

Skolledningens effektivitet på alla nivåer kontrolleras. Hur styrning och ledning påverkar kvalitet och omsorg, hur de identifierar utmaningar och hur de tar sig an dem. Likaså undersöks hur ledningen arbetar med jämställdhet och motverkar diskriminering, hur anställningar går till, om personalen har rätt utbildning och om eleverna tas om hand på ett adekvat sätt.

Inspektörerna pratar med rektor och lärare och tar avstamp i den självvärdering som skolan gjort, och inspektörerna ska då genom samtalet försöka validera resultatet jämfört med verkligheten. Om skolan har förbättringsfokus på ett särskilt område som till exempel matematik, så kommer rektor och inspektörer att samtala med den lärare som är ansvarig för området.

Observationer under lektioner sker för att se hur väl rektors bild av verksamheten stämmer överens med verkligheten. Av samma anledning granskar de elevarbeten.

Inspektörernas bedömningar ges först muntligt till skolledare i samband med att inspektionen avslutas. Ett utkast av den skriftliga rapporten skickas sedan till skolan inom fem arbetsdagar så att skolan kan kommentera eller rätta till eventuella felaktigheter. Bedömningen sker enligt en fyrgradig skala: ”outstanding”, ”good”, ”satisfactory” eller ”inadequate”. Slutrapporten skickas vanligen till skolan och publiceras även på Ofsted's webbplats tre veckor efter avslutad inspektion.

Har en skola bedömts som ”inadequate” och saknar förmåga att förbättra verksamheten kommer HMI dit varje termin för att se över progressionen. Detta sker fram tills att det är tillfredsställande kvalitet på skolan. Efter två år har dessa skolor vanligen nått en acceptabel kvalitet, men vanligen genomförs då en fullskalig inspektion. Om de uppfattas ha förmåga att förbättras får de en notering om att förbättring ska ske, och det arbetet övervakas av Ofsted. Detta sker genom att de inom sex månader efter inspektionen gör ett besök och inom ett år efter detta gör en ny fullskalig inspektion. Detta kan ske även på skolor som fått ”satisfactory” men med utpekade förbättringsområden inom viktiga områden. Då kan Ofsted göra ett besök inom ett år.

Skolor som har hög effektivitet och goda omdömen får en kortare inspektion som är en dag.



HMI har även möjlighet att starta inspektion på vilken skola som helst när som helst. Men detta sker vanligen efter att det inkommit signaler om att det är allvarliga brister på skolan.

Ofsted kan inte stänga skolor som inte lever upp till kraven, men ansvarig minister kan instruera lokala myndigheter att påbörja nedstängning. Om skolan inte stängs ska de skyndsamt genomföra förbättringar. HMI övervakar på olika sätt att detta sker.

När det gäller fristående skolor inspekterar Ofsted endast de som inte är medlemmar i något friskoleförbund. De fristående skolorna som är medlemmar inspekteras av Independent Schools Inspectorate (ISI) eller Schools Inspection Service (SIS). Även de fristående skolorna inspekteras vart tredje år och detta genomförs i samarbete med National Inspection Service Provider for Independent Schools (NISIP). Man ser om skolorna uppfyller kraven, och om inte ska de ta fram en handlingsplan för förbättringar. Genomförs inte dessa förbättringar kan det leda till att de förlorar sitt tillstånd och skolan stängs. Ofsted kan besöka en fristående skola som ansöker om ytterligare tillstånd för att se hur verksamheten fungerar idag.

Inspektionen av fristående skolor skiljer sig lite från de offentliga och det finns krav på att det i rapporten ska framgå kvalitet, elevernas mående, de anställdas lämplighet samt skolans lokaler och logi (om aktuellt). De undersöker även hur information ser ut till föräldrarna och hur klagomålshandlingen sker.

Rapporterna publiceras som för de offentliga skolorna på Ofsteds webbplats, utom de från den första inspektionen av en nystartad skola. En nystartad fristående skola får en kortare inspektion under det första verksamhetsåret.<sup>18</sup>

## Nederländerna

### Kort jämförelse av Nederländernas och Sveriges system

Utbildningssystemet i Nederländerna har ganska stora skillnader mot det svenska. De har förvisso också en uppdelning i grundskola och gymnasium, men åldrarna och upplägget för de olika stadierna skiljer sig mot det svenska systemet.

Inspektionsmodellen i Nederländerna har en lång historik då den startade redan 1801. Organisatoriskt är inspektionen fristående men samtidigt tillhör den departementet och har därmed en närmare koppling till politiken än i Sverige. I övrigt är den holländska modellen ganska lik den svenska.

### Nederländernas utbildningssystem

Barn i Nederländerna har skolplikt mellan 5 och 16 år. Mellan 16 och 18 år har de partiell skolplikt, vilket innebär att de måste gå i någon skola minst två dagar per vecka. Mellan 4 och 12 års ålder går eleverna i grundskolan och mellan 12–16 år går de i yrkesförberedande grundskola. Beroende på inriktning leder dessa till att eleverna kan gå yrkesprogram eller teoretiskt program på gymnasial nivå. Det går även att börja på gymnasiet redan vid 12 års ålder, och beroende på vilket gymnasium eleverna går kvalificeras de till att antingen gå på högskola eller universitet.

<sup>18</sup> Ofsted & SICI

## Nederländernas inspektionssystem

Deras inspektion startade redan 1801. Det är samma form av inspektion oavsett var i landet skolan ligger.

Inspektionen är en del av deras utbildningsdepartement men är samtidigt en oberoende extern enhet. Det betyder att ansvaret att inspektera om skollagen efterföljs åligger inspektionen och att inspektionen sker under myndighetens ansvar och inte under departementets. Visserligen är det ansvarig minister som har huvudansvaret för inspektionen, men strävan är att det ska finnas ett professionellt oberoende mellan departement och inspektion.

Tanken är alltså att politiska åsikter inte ska styra inspektionen, utan att de själva ska styra innehållet i inspektionen. De ser sig som självstyrande och att de på ett professionellt sätt kontrollerar kvaliteten i skolor och i skolsystemet. Samtidigt har det som framkommer i rapporterna ofta direkt påverkan på den politiska inriktningen.

Nederländerna har drygt 200 inspektörer som inspekterar från lågstadiet upp till högre utbildning, och de inspekterar såväl privata som offentliga skolor. Vid en inspektion bedömer de även förmågan hos kommunerna att bedriva barnomsorg. I likhet med Sverige inspekterar de skolor (huvudmän) och inte enskilda lärare. Från 2017 kan de däremot inspektera skolans styrelse.

Sjelva beskriver holländarna inspektionen som ”vad görs rätt”, ”vad kan göras bättre” och ”vad behöver göras bättre”? Detta arbetssätt och synsätt startade i augusti 2017.

Inspektionen arbetar i en fyraårscykel och arbetar då utifrån modellen:

1. Är kvaliteten på utbildningen tillräcklig och finns åtgärder för att ytterligare förbättra kvaliteten?
2. Finns det professionellt arbete med kvalitetsfrågor och är skolans styrande organ transparent och har integritet?
3. Kommunicerar det styrande organet hur dess skolors resultat och utveckling är?
4. Är finansieringen sund?

Inspektionen vill också svara på om eleverna lär sig tillräckligt, hur lärandeprocessen fungerar och om eleverna är säkra på sin skola (trygghet respektive arbetsmiljö).

Myndigheten uppmanar självvärdering hos skolor, men det finns ingen systematik kring detta och skolorna får själva välja hur detta genomförs.

Huvudmannen ansvarar för undervisningens kvalitet på en skola och därför startar och avslutas inspektionen där. Inspektionen skiljer mellan kvalitet som ska uppnås enligt lag och skolans egna mål. Det som inspektionen då gör är att se till att den lagstadgade kvaliteten uppfylls. Skolorna uppmanas att arbeta vidare mot egna uppställda mål.

En vanlig inspektion på en skola tar en till två dagar och då har man med sig en till fyra inspektörer. Inspektörerna har vanligen en bakgrund som lärare, rektorer, specialister eller konsulter.

Alla skolor inspekteras vart fjärde år men har olika inriktning. Ibland krävs en uppföljande inspektion utifrån bedömning av huvudmannens kvalitetssäkringssystem. Dessa inspektioner är alltid skraddarsydda utifrån olika faktorer som storlek på skolan, antal skolor som misslyckas inom regionen, hur allvarliga bristerna är och så vidare.

Man tittar alltid på ekonomi och kvalitetssystem, men det skiljer sig åt för högre utbildning och yrkesutbildning.

Om en anmälan sker så ska skolan i första hand själv lösa frågan. Om det inte fungerar kan den som anmäler lämna vidare till en oberoende enhet som försöker lösa frågan. Går det inte kommer en domstol att avgöra. Inspektionen i sig har inga befogenheter att döma vid anmälningar, men de kan hjälpa till att medla mellan exempelvis skolan och en förälder.

Inspektionen publicerar sina rapporter och dessa är också tillgängliga offentligt. Det går också att göra jämförelser mellan skolor, och dessa rangordnas från bra till väldigt svag. Denna gradering startade först 2017.

Den holländska inspektionen publicerar följande typer av rapporter:

- kvalitetsgranskning av skolor
- tematiska inspektioner
- anmälningar
- årlig rapport kring inspektion.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Inspectie van het Onderwijs & SICI

# Slutsatser

## Sammanfattande resonemang – internationell jämförelse

I ett internationellt perspektiv (utifrån de länder vi närmare undersökt) kan man konstatera att Sverige har gjort en stor satsning på sin Skolinspektion med betydande resurser. Inom Norden är det tydligt att den svenska modellen och organisationen är betydligt mer utbyggd än motsvarande i våra nordiska grannländer Norge, Finland och Danmark. Holland har också en ganska väl utbyggd inspektion.

Inspektionen i England är den som verkar vara mest utvecklad och det var också England som var en form av modell för Sverige i samband med Skolinspektionens inrättande 2008.

Utöver förutsättningarna och storleken på organisationerna kan man också konstatera att modellerna för genomförande skiljer sig åt ganska mycket mellan länderna. Vissa länder arbetar exempelvis mycket utifrån självvärdering, andra länder med annan form av utvärdering eller uppföljning och några länder ( däribland Sverige) har tillsynsbesök på skolorna med inspektörer. Likaså skiljer sig omfattningen och frekvensen av inspektionen åt mellan länderna samt om fokus ligger på regelefterlevnad eller kvalitet. Gemensamt är dock syftet som alla länder verkar ha: att inspektionen ska bidra till en bättre skola, kvalitetsökning och därigenom högre måluppfyllelse.

Det går således att konstatera skillnader i vilken omfattning länderna har en form av skolinspektion; det går också att konstatera skillnaderna och likheterna hur den organiseras och genomförs. Däremot är det betydligt svårare att dra några säkra slutsatser om vilken modell som ger bäst effekt i form av skolutveckling och högre måluppfyllelse för eleverna. Det är svårt att isolera inspektionen och måluppfyllelsen från andra parametrar som påverkar resultatet. Sådana effektmätningar är svåra att göra och har inte heller gjorts i Sverige.

## Sammanfattande resonemang – positiva sidor av Skolinspektionen

Utgångspunkten i denna rapport var att undersöka och lämna förslag på hur Skolinspektionen kan arbeta för att uppnå en högre måluppfyllelse i svensk skola.

Om hypotesen och utgångspunkten är att en skolinspektion bidrar till skolutveckling, likvärdighet och högre måluppfyllelse, så får det anses positivt att Sverige har en väl utbyggd inspektion jämfört med många andra länder.

Det tycks som om Skolinspektionen i hög grad har lyssnat på delar av den kritik som framförts mot myndigheten i olika rapporter. Detta märks bland annat i att myndigheten sedan 2018 har förändrat sitt arbetssätt och sin metodik genom införandet av kvalitetsgranskningar och ett tydligare urval av skolor som får tillsyn utifrån en riskanalys. Det går också i linje med hur andra länder arbetar med sin inspektion. Förändringen och införandet är troligen en effekt av den kritik som riktats mot myndigheten om att de inspekterat utifrån regelefterlevnad snarare än kvalitet.

Den risk som möjligen finns kring införandet av kvalitetsgranskningar och mer fokus på skolutveckling är det som Statskontoret lyfter avseende att gränsdragningen mellan Skolinspektionens uppdrag och Skolverkets redan var otydligt i vissa delar och nu kanske riskerar att bli ännu otydligare.

Vidare framförs i flera rapporter och i andra sammanhang att Skolinspektionen fullgör sitt samlade uppdrag och överlag är väl fungerande, vilket i sig är ett gott betyg. Samtidigt konstateras dock att det finns ett antal olika områden där man ser en förbättringspotential.

### **Sammanfattande resonemang – hur har Skolinspektionen lyckats?**

Ett av de främsta motiven till inrättandet av Skolinspektionen var att en ökad och förbättrad kontroll skulle leda till en förbättring av skolornas resultat.

Historiskt under den tioårsperiod som Skolinspektionen har verkat har resultaten (om man utgår från internationella mätningar och betyg) sjunkit fram till senast publicerade mätningar då resultaten har vänt och nu förbättrats. Den problematik som i nuläget främst lyfts är istället att vi har en bristande likvärdighet.

Utifrån att måluppfyllelsen över tid inte har förbättrats samt att likvärdigheten har försämrats kan man lätt dra slutsatsen att Skolinspektionen inte har lyckats i sitt uppdrag.

Samtidigt går det inte att dra slutsatsen att Skolinspektionen har misslyckats i sitt uppdrag då måluppfyllelsen beror på en rad olika parametrar och omvärldsfaktorer som Skolinspektionen inte kan påverka. Exempel på sådana faktorer är boendesegregationen, lärarbristen, fler nyanlända i skolan, globaliseringen och digitaliseringen.

Det är således fakta att måluppfyllelsen inte är bättre än för 10 år sedan, men man kan alltså bara dra hypotetiska slutsatser om hur måluppfyllelsen skulle ha sett ut utan inrättandet av myndigheten och dess arbete. Detta då det inte finns någon direkt effektmätning eller forskning gjord av myndighetens arbete kopplat till hur den isolerat har påverkat måluppfyllelsen.

Utifrån att Skolinspektionen vidtagit åtgärder och numera arbetar utifrån en annan modell *kan* det vara så att man nu arbetar mer effektivt och ändamålsenligt för att i högre grad också bidra till skolutveckling och högre måluppfyllelse (som var det primära syftet). Det medför att delar av den kritik som tidigare riktats i tidigare rapporter inte längre är lika aktuell. Samtidigt går det ännu inte att dra slutsatser om kvalitetsgranskningar leder till dessa positiva förändringar, då dessa förändringar är relativt nya.

Utifrån ovanstående resonemang följer här några områden att beakta inför framtiden samt ett par mer skarpa förslag på områden som bör förändras och förbättras. Dessa har valts ut med utgångspunkt från olika rapporter och andra länders arbete med inspektion. Det är viktiga områden för att utveckla myndighetens arbete för att i högre grad säkerställa att arbetet leder till högre kvalitet och måluppfyllelse.

# Rekommendationer

## Frågor att beakta

### Brist på transparens och likvärdighet

Det framkommer i flera rapporter att Skolinspektionen i sitt genomförande brister i transparens och likvärdighet. Den här bristen påverkas inte av åtgärden att införa exempelvis kvalitetsgranskningar, utan kräver andra åtgärder. Troliga förklaringsfaktorer är dels den regionala spridningen av kontor, dels att det är många inspektörer anställda kombinerat med hög personalomsättning. Dessa faktorer har inte till fullo vägts upp av interna strukturer, gemensamma mallar, manualer och arbetssätt. Bristen på transparens och likvärdighet verkar finnas både i själva tillsynen och uppföljningen vad gäller metoder och genomförande.

Rekommendationen är således att fortsatt vidta åtgärder inom området för att säkerställa en bättre transparens och likvärdighet. Det är samtidigt en balansgång att inte bli för mallade och för styrda då det riskerar att slå åt andra hållet, men vissa processer och sättet att genomföra tillsynen på måste säkerställas så att den är likvärdig och transparent.

- **Betungande merarbete för huvudmännen**

En rad aktörer, från Statskontoret till fackliga företrädare samt kommunala och fristående huvudmän, lyfter att det för många är ett betungande merarbete för huvudmännen och skolorna i samband med tillsyn eller inspektion. Dels är det en omfattande dokumentation som krävs in och dels krävs det att ganska mycket tid avsätts både före, under och efter genomförd tillsyn. Skolinspektionen själva hävdar att de endast begär in det som behövs och menar att det är nödvändigt för genomförande av tillsynen. Troligen har båda sidor rätt i sina åsikter och upplevelser.

Vår rekommendation är att det är av största vikt att Skolinspektionen noga tar i beaktande formerna för genomförandet av tillsynen och vad man kräver in för underlag, för att underlätta för huvudmännen och skolorna i så hög grad som möjligt.

- **Bristfällig uppföljning och långa processer**

Skolinspektionen får betydande kritik av Riksrevisionen avseende bristfällig uppföljning och flera lyfter också fram att det är (för) långa processer från att tillsynen startar tills den är avslutad. Det flesta tillsyner genomförs förvisso effektivt och med kvalitet, men skillnaderna verkar fortsatt vara för stora för att vara tillfredsställande. Även om vissa processer måste få ta tid är det viktigt att det inte blir alltför utdragna processer. Risken är att själva tillsynen blir kontraproduktiv då huvudmännen vill och behöver ha snabba återkopplingar för att kunna fortsätta och fullfölja sitt förbättringsarbete. I exempelvis England går det betydligt fortare för huvudmännen och skolorna att få återkoppling då en slutrapport kommer inom tre veckor efter avslutad inspektion.

Rekommendationen är därför att Skolinspektionen säkerställer sina interna processer och kortar ner handläggningstiden för samtliga ärenden. I nuläget fungerar det bra på vissa håll men inte alla.

- **Fortsatt utveckling av metodiken och införande av självvärdering**

Genomförandet (metodik) för inspektionen är av naturliga skäl avgörande för hur effektiv inspektionen är och vilka effekter den får. Som framgått har inspektionen vid flertalet tillfällen ändrat sin metodik för att nu 2018 göra en tydligare uppdelning mellan tillsyn och kvalitetsgranskning.

Den nya inspektionsmodellen borde utvärderas noggrant (kvalitetsgranskningen primärt) för att därefter utvecklas med utgångspunkt i framgångsrika exempel från andra länder. Ett sådant exempel är att flera andra länder arbetar med självvärdering som ett viktigt verktyg i samband med inspektion och tillsyn.

Det är inte en ny fråga för inspektionen då man initialt planerade för att självvärdering skulle bli en central del i inspektionen, men den har aldrig fått ordentligt fäste. Självvärdering är ett bra instrument då det skapar engagemang, delaktighet och ger skolpersonalen tillfälle att reflektera över sin egen verksamhet på skolan. Detta samtidigt som det är ett bra underlag för inspektörerna att utgå från i sina inspektioner. Den risk som finns är att det blir mer administrativt arbete och ännu mer betungande för skolorna, men om värderingarna vävs in som en del i det systematiska kvalitetsarbetet och som en del i inspektionerna så kan de istället bli en naturlig del i skolans utveckling.

Rekommendationen innebär att Skolinspektionen hittar en lagom ambitiös form där skolorna på årsbasis ska fylla i och lämna in självvärderingar. De kan då utöver att bidra till kvalitets-säkring och skolutveckling på skol- och huvudmannanivå också vara en viktig del i Skolinspektionens urval av vilka skolor som ska granskas. För Sveriges del skulle det inte, som i vissa andra länder, innebära att självvärdering utesluter inspektioner. Det skulle istället bli ett bra komplement som i exempelvis England.

## Skarpa förslag

Regelefterlevnad snarare än kvalitet är en stor och viktig fråga som sannolikt har den största påverkan på hur inspektionens arbete upplevs, samtidigt som den även påverkar effekterna genom att förbättra svensk skola och öka måluppfyllelsen.

Det finns också en uppenbar risk för att inspektionen i princip enbart lyfter områden där man riktar kritik och som behöver förbättras. Svensk skola generellt lyfts då fram på i princip enbart ett negativt sätt, vilket ofta leder till negativa artiklar i media. Självfallet ska huvudmän och skolor ha kritik i de fall det är berättigat, men det vore betydelsefullt att även prata om och lyfta positiva områden. Inspektionerna riskerar annars att skapa en ”vi mot dem”-situation och samtidigt bidra till skolans negativa spiral, vilket knappast gynnar utvecklingen av skolan.

Skolinspektionen utgår av naturliga skäl i hög grad från sina direktiv och riktlinjer från regering och riksdag; samtidigt har de inom ramen för dessa en frihet i utformningen av tillsynen.

Det framställs inom det här området en ganska kraftig kritik från Statskontoret, fackliga företrädare och huvudmän där man i hög grad menar att myndighetens arbete i för stor utsträckning utgår från regelefterlevnad snarare än kvalitets- och skolutveckling. Skolinspektionen själva menar att det ena inte utesluter det andra, samtidigt som det också är deras uppdrag att utöva tillsyn av regelefterlevnaden. Det ska också framhållas, som nämnts tidigare, att den nya inspektionsmodellen kvalitetsgranskning fokuserar mer på kvalitet än regelefterlevnad samtidigt som man nu gör ett strikt urval av skolor där man fokuserar på tillsynen.

Av senare uppgifter framkommer att Skolinspektionen tagit till sig av kritiken och vidtagit vissa åtgärder men att det fortsatt finns stort behov av att hitta ännu bättre lösningar på denna fråga. 2017 års skolutredningsförslag uppkom säkerligen i hög grad från den här kritiken då man föreslog en ny myndighet som skulle vara både granskande och stöttande (lite som en återgång till hur Skolverket arbetade med både tillsyn och skolutveckling innan Skolinspektionens inrättande). Även här går det att hitta goda exempel från andra länder som har ett annat fokus i sina uppdrag och sitt genomförande av inspektioner.

Våra skarpa förslag kopplade till ovanstående utvecklingsområden är därför att:

- **Tydliggöra och förändra myndigheternas uppdrag i att stötta skolorna**

Det är inte nödvändigt att gå så långt som i 2017 års skolutredning, men verksamheten skulle tjäna på ett förändrat uppdrag för antingen Skolinspektionen eller Skolverket. När en skola har fått betydande kritik och har en rad förbättringsområden borde huvudmannen och skolan på ett helt annat sätt än idag få stöttning i sina förändrings- och förbättringsområden. Idag blir huvudmannen och skolan alltför ofta lämnade själva i vilka åtgärder som ska vidtas, vilket bidrar till en ”vi mot dem”-situation.

Om huvudmannen eller skolan fått betydande kritik borde staten med automatik sätta in ett stöd. Antingen genom att Skolinspektionen själva har uppdraget och mandatet att stötta skolan genom en egen enhet, alternativt att det finns ett nära samarbete mellan Skolinspektionen och Skolverket där Skolverket i sådana lägen går in och stöttar skolan. Skolinspektionen säger själva att de inte kan vara rådgivande till en enskild skola då det skulle krocka med deras granskande uppdrag, och därför är det kanske mer rimligt att Skolverket ges ett sådant tydligt uppdrag. Rådgivningen och stöttningen kan ske antingen genom att någon eller några från myndigheten är på plats på skolan under en period, eller på annat sätt som bedöms lämpligt. Skolan och huvudmannen ska också få möjlighet att genom ”best practise” få exempel på hur andra arbetar och hur man kan göra i sitt utvecklingsarbete.

Förslaget innebär inte att vi ändrar ansvarsrollen, då huvudmannen fortsatt har ansvaret. Men vi vill förtydliga att staten utöver att inspektera och granska också har en tydligare stöttande funktion i detta arbete. Det senare ligger i linje med Skolutredningens förslag, men vårt förslag är alltså att genomföra detta utan att för den skull lägga ner och skapa nya myndigheter. Istället föreslår vi att Skolverket i första hand får ett tydligt uppdrag att stötta skolor och huvudmän som fått betydande kritik av Skolinspektionen.

Det är möjligt att ett sådant uppdrag till exempel Skolverket inte ryms inom befintliga direktiv från staten eller inom ramen för befintliga resurser men mer stödande insatser i lämplig form bör utredas då vi tror att det i hög grad skulle påverka skolutvecklingen och lyfta skolor som har problem.



- **Tydliggör resultaten externt**

England och Holland har en modell där de sätter betyg eller rangordnar skolorna, och skolornas resultat publiceras också externt. I Sverige går det att hämta mycket information från många olika källor, bland annat Skolinspektionens rapporter, men det är samtidigt väldigt svårt för exempelvis en vårdnadshavare att på ett enkelt sätt få en öppen kvalitetsjämförelse mellan olika skolor.

Avslutningsvis – konklusionen i hela rapporten är alltså att Skolinspektionen har tagit ett steg åt rätt håll, men vill vi ha riktig effekt, skolutveckling och att inspektionen ska bidra till en förbättrad måluppfyllelse bör ytterligare åtgärder vidtas.

Vårt förslag är att hitta lämpliga former för att öppet och transparent visa resultaten externt. Dels för att underlätta för föräldrar och elever i sina val av skola, dels för att från statligt håll betona kvalitetsparametrar som är viktiga att arbeta med och att följa upp.

# Källförteckning

- Børne- og Undervisningsministeriet. Hämtad från [www.uvm.dk](http://www.uvm.dk)
- Djupintervjuer med företrädare från kommunal skola, fristående aktör samt Skolinspektionen
- Ekholm & Lindvall 2008, Eklöf 2009 och Utbildningsinspektionsutredningen 2007
- Finnish Education Evaluation Centre. Hämtad från <https://karvi.fi/en>
- Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion. Hämtad från [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2011556-med-instruktion-for-statens\\_sfs-2011-556](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2011556-med-instruktion-for-statens_sfs-2011-556)
- Inspectie van het Onderwijs. Hämtad från [www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl)
- Ofsted. Hämtad från <https://www.gov.uk/government/organisations/ofsted#content>
- Regeringens skrivelse 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*. Hämtad från <https://www.regeringen.se/49bb3a/contentassets/86fc73bf4c8d4db9b675b3881b3634b4/en-tydlig-rattssaker-och-effektiv-tillsyn-skr.-20091079>
- Regeringens skrivelse 2018/19:144. *Riksrevisionens rapport om Skolinspektionens uppföljning av brister i skolan*. Hämtad från <https://data.riksdagen.se/fil/FF4CC438-F08E-4A12-A4E5-3FCCB96694D5>
- Skolinspektionen (2018). *Skolinspektionen 10 år* [Broschyr]. Hämtad från [https://www.skolinspektionen.se/globalassets/publikationssok/broschyrer/skolinspektionen\\_jubileumsbroschyr\\_slutversion.pdf](https://www.skolinspektionen.se/globalassets/publikationssok/broschyrer/skolinspektionen_jubileumsbroschyr_slutversion.pdf)
- Skolinspektionen (2019). *Regelbunden tillsyn – statistik 2018* (2019:1274). Hämtad från <https://www.skolinspektionen.se/globalassets/publikationssok/statistikrapporter/reg-tillsyn/reg-tillsyn-2018/statistik-regelbunden-tillsyn-2018.pdf>
- Skolinspektionens hemsida, [www.skolinspektionen.se](http://www.skolinspektionen.se)
- Skollag* (SFS 2010:800). Hämtad från [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800\\_sfs-2010-800](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800)
- Skolinspektionen. Hämtad från [www.skolinspektionen.se](http://www.skolinspektionen.se)
- Statskontoret 2017:3. *Myndighetsanalys av Statens Skolinspektion*. Hämtad från <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2017/201703.pdf>
- Sverige. 2017 års Skolmyndighetsutredning (2018). *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Sverige. Riksrevisionen (2019). *Skolinspektionens uppföljning av brister i skolor: ett viktigt arbete som kan förbättras*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Sverige. Tillitsdelegationen (2019). *Med tillit följer bättre resultat: tillitsbaserad styrning och ledning i staten*. Stockholm: Norstedts juridik.
- The Standing International Conference of Inspectorates (SICI). Hämtad från [www.sici-inspectorates.eu](http://www.sici-inspectorates.eu)
- Utdanningsdirektoratet. Hämtad från <http://www.utdanningsdirektoratet.no>

**[www.svensktnaringsliv.se](http://www.svensktnaringsliv.se)**

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00