

Skolinspektion och kvalitet i skolan

November 2023



Förord från Svenskt Näringsliv

Svenskt Näringsliv har gett konsultföretaget Ramboll i uppdrag att analysera hur Skolinspektionens granskande roll kan utvecklas. Förmår Skolinspektionen bidra till en förbättring av kunskapsresultaten i den svenska skolan? Bör inspektionens myndighetsuppdrag och arbetsmetoder förändras? Vad kan vi lära av skolinspektioner i andra länder? Dessa och andra frågeställningar behandlas i föreliggande rapport.

Svenskt Näringsliv menar att Skolinspektionens gransknings- och tillsynsverksamhet bör förändras och inriktas mer på att granska den kvalitet som ges i själva undervisningen samt kunskapsresultat. Följande åtgärder bör genomföras.

1. Idag fokuserar Skolinspektionen på att granska om förutsättningar för god kvalitet föreligger på en skola. Att rätt förutsättningar föreligger behöver dock inte leda till ett bra kvalitetsutfall. Skolinspektionen måste också granska utfall, det vill säga framför allt vilka kunskapsresultat som skolorna faktiskt uppnår. De indikatorer som bör användas är framför allt resultat på nationella prov och betyg. I väntan på en betygsreform samt digitalt eller externt rättade prov är dessa mått inte fullt pålitliga, men de måste ändå anses godtagbara - särskilt i kombination med granskning på plats.
2. Skolinspektionens kvalitetsgranskningar av skolor måste redovisas på ett sätt som är lättillgängligt och tydligt för föräldrar och elever. Granskningsrapporterna bör vara centralt placerade på Skolinspektionens hemsida.
3. En statlig utredning bör pröva om den samlade bedömningen av en skola på sikt bör struktureras och sammanfattas i en flergradig betygsskala liknande den som den engelska skolinspektionen Ofsted tillämpar. För en sådan kategorisering krävs en solid och transparent utvärderingsmodell - något som måste utvecklas jämfört med idag. Inspektionens sammanfattande bedömning om skolans kvalitetsnivå måste kunna överklagas.
4. På liknande sätt bör det utredas om en skola, kommunal eller friskola, som under en längre tid bedöms prestera på en otillräcklig nivå, ska kunna övertas av en annan huvudman, eller temporärt av staten. Varken de elever som går på en sådan skola, eller Sverige som kunskapsnation, har råd med att sådana skolor får fortsätta drivas med svaga resultat.
5. Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning av de yrkesinriktade programmen på gymnasieskolan bör, till skillnad från idag, ske i nära samverkan med berörda branscher.

Anders Morin

Svenskt Näringsliv
Ansvarig för välfärdspolitiska frågor

Sammanfattande slutsatser

Regeringen avser att ge Statens skolinspektion (Skolinspektionen) ökade befogenheter. Detta genom att bredda myndighetens tillsynsuppdrag, till att omfatta uppföljning av skolors resultat utifrån objektiva kvalitetskriterier, som elevsammansättning och externt rättade prov. Skolinspektionen avses även få i uppdrag att i högre grad genomföra oanmälda besök i alla skolverksamheter, samt öka tillsynen i skolverksamheter som tidigare fått ett föreläggande. Svenskt Näringsliv har utifrån regeringens ambition gett Ramboll i uppdrag att belysa vilken roll Skolinspektionen spelar i dagsläget för att säkra kunskapsresultaten i svenska skolor. För att ge inspel till hur Skolinspektionens utökade uppdrag kan utformas har Svenskt Näringsliv även gett Ramboll i uppdrag att utforska hur tillsynsmyndigheter över skolan fungerar i andra länder. Skolinspektionen fokuserar på förutsättningar, inte på kunskapsresultat.

Studien visar att Skolinspektionen i tillsyn och kvalitetsgranskningar fokuserar på skolors förutsättningar att bedriva undervisning av god kvalitet och nå förbättrade kunskapsresultat. De senaste åren har tillsynen och kvalitetsgranskningarna även börjat fokusera på hur skolor bedriver undervisning. Samtidigt beaktas inte elevernas kunskapsresultat i Skolinspektionens bedömning av i vilken utsträckning en skola uppfyller myndighetens kvalitetskriterier.

Sedan Skolinspektionen bildades år 2008 har myndigheten vid flera tillfällen förändrat utformningen av tillsyn och kvalitetsgranskningar. En anledning till detta är kritik från Riksrevisionen om att inspektionen saknat tillräckligt fokus på elevernas studieresultat. En annan anledning är försämrade juridiska förutsättningarna för att besluta om vitesförelägganden, efter en dom i Högsta Förvaltningsdomstolen år 2020.

BEGRÄNSAD KUNSKAP OM SKOLINSPEKTIONENS TILLSYN OCH KVALITETSGRANSKNINGA LEDER TILL FÖRBÄTTRADE KUNSKAPSRESULTAT

Skolinspektionen har i uppdrag att bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande, samt förbättrade kunskapsresultat för elever. Trots detta finns mycket begränsad kunskap om huruvida myndighetens verksamhet leder till förbättrade kunskapsresultat. Det finns ingen uppföljning som kan belägga om så är fallet, varken från forskare eller myndigheten själv. Sedan år 2014 har Skolinspektionen inte längre i uppdrag att följa upp huruvida myndighetens verksamhet har positiva effekter på elevernas kunskapsresultat.

BEGRÄNSADE FÖRUTSÄTTNINGAR ATT FÖLJA UPP ELEVERS KUNSKAPSRESULTAT

I Tidöavtalet pekar regeringen ut att Skolinspektionen ska få utökat mandat. Myndigheten har också fått ökade anslag för de kommande åren. Därtill har Regeringen gett direktiv till en utredning om att Skolinspektionen framöver bör fokusera på objektiva kvalitetsmått som följer elevers kunskapsresultat. Det finns en förhoppning om att digitala och centralt rättade nationella prov kan utgöra grunden för sådana mått, men ett sådant system finns inte ännu. I dagsläget använder inte Skolinspektionen inte betyg eller resultat på nationella prov i bedömningen av en skolas kvalitet (utan endast i riskanalysen som föregår urvalet av skolor som ska granskas). Mot bakgrund av att betyg används för att antas till fortsatta studier, samt att Skolverket konstaterat att lärare är bra på att bedöma sina egna elevers kunskaper, finns det anledning att ifrågasätta om det är rimligt att Skolinspektionen inte tittar på elevernas kunskapsresultat i sin granskning av en skolas kvalitet. Med det sagt bör det finnas en medvetenhet att dagens betygssystem brister i likvärdighet på nationell nivå. I väntan på pågående utredningar och införandet av centralt rättade prov kan det finnas anledning att överväga ytterligare, kompletterande metoder, som t.ex. diagnostiska prov, för att undersöka om tillförlitligheten kan öka i de kunskapsresultat och den kunskapsutveckling (progression) som redovisas för en skolas elever.

ENGELSKA SKOLINSPEKTIONEN OFSTED HAR ETT STORT FOKUS PÅ SAMMANTAGEN KVALITETSBEDÖMNING OCH UNDERVISNING

För att hämta inspiration till Skolinspektionens arbete har denna studie inkluderat en utblick till andra länder, som England. I England granskar myndigheten Ofsted skolor på ett sätt som liknar Skolinspektionens kvalitetsgranskning, dvs. att granskningen fokuserar på arbetssätt i förhållande till mål och riktlinjer, snarare än regelefterlevnad. Därtill har Ofsted ett uttalat fokus på elevers kunskapsresultat och progression, och redovisar en övergripande bedömning enligt en fyrgradig betygsskala. För att skolor ska kunna erhålla ett

godkänt betyg behöver deras arbetssätt ha synlig effekt på resultaten på standardiserade prov, i nivå med regeringens förväntningar. Betygsättningen av skolor är Ofsteds främsta verktyg och myndigheten kan inte tilldela sanktioner, som viten. Betygen tillgängliggörs i offentliga databaser och används som vägledning i skolval. Skolor som tilldelas de lägre betygen får i jämförelse med högpresterande skolor mer frekvent inspektion. Om en skola inte förbättrat sig tillräckligt efter drygt två år inleder Englands utbildningsdepartement ett huvudmannabyte.

Innehållsförteckning

1.	Inledning	6
1.1	Så har vi gjort rapporten	6
1.2	Läshänvisningar och disposition	6
2.	Skolinspektionens roll i svensk skola	7
2.1	Bildandet av statlig inspektion i samband med kommunaliseringen	7
2.2	Så styrs Skolinspektionen	7
2.3	Skolinspektionens roll och arbetssätt har förändrats över tid	7
3.	Skolinspektionens verksamhet	9
3.1	Skolinspektionens organisering och arbetssätt	9
3.2	Samverkan med andra skolmyndigheter	18
3.3	Skolinspektionens uppdrag fokuserar på förutsättningar	19
4.	Skolinspektioner i andra länder	21
4.1	Begränsat med evidens för att inspektion kan bidra till förbättrade kunskapsresultat i skolan	21
4.2	Skolinspektion i England	22
4.3	Skolinspektion i Nederländerna	26
4.4	Skolinspektion i Estland	27

1. Inledning

En välfungerande kompetensförsörjning är viktig för svenska företags konkurrenskraft och Sveriges välstånd. För att lyckas med kompetensförsörjningen på nationell nivå är det en förutsättning att svensk skola bidrar till barn och ungas kunskapsutveckling. Sedan skolan decentraliserades från staten under början av 1990-talet har statens roll i svensk skola debatterats och förändrats. Skolverket konstaterade i en rapport under 2023 att svenska elevers resultat i internationella utbildningsstudier har försämrats under de senaste 20 åren – både i jämförelse med andra länder och i det faktiska resultatet. Skolverket menade att de flesta skolor fungerar bra och svenska elevers kunskaper ligger generellt sett på en god nivå. Däremot finns det stora skillnader mellan elever, där många år efter år fortsätter att halka efter i kunskapsutveckling.

I dagsläget styr staten svensk skola genom flera myndigheter, däribland Skolinspektionen. I Tidöavtalet tydliggör Sverigedemokraterna och regeringspartierna att Skolinspektionens uppdrag bör utvidgas, för att i högre grad följa upp skolornas resultat utifrån objektiva kvalitetskriterier. Det föreslås även att Skolinspektionens verksamhet utökas och att fler oanmälda inspektioner genomförs. I budgetpropositionen för 2024 aviserade regeringen ökade anslag för Skolinspektionen i syfte att utöka antalet inspektioner och öka myndighetens närvaro i skolor. Ökningen är 114 miljoner kronor de närmaste tre åren. När politiken satsar på att stärka Skolinspektionens omfattning och roll har Svenskt Näringsliv sett att det finns anledning att belysa vilken rollinspektion, tillsyn och granskning kan ha för att stärka kunskapsresultaten i svensk skola.

1.1 Så har vi gjort rapporten

Ramboll har genomfört en kvalitativ studie om Skolinspektionens arbete med att verka för förbättrade kunskapsresultat i svensk skola. Syftet med studien är att framställa ett underlag för öppna upp ett samtal om, och i så fall hur, Skolinspektionen kan styras för att bidra till studieresultat. Som underlag till studien har vi genomfört dokumentstudier av styrdokument inom svensk skola. Vi har även genomfört intervjuer med företrädare för Skolinspektionen, Skolverket, huvudmän, branschorganisationer samt akademiker. För att bidra med insikter om hur andra inspektionsmyndigheter inom skolan arbetar har vi även därtill genomfört intervjuer och haft dialog med representanter och sakkunniga om skolinspektioner i England, Nederländerna och Estland.

1.2 Läs hänvisningar och disposition

Efter detta inledande kapitel innehåller avsnitt 2 en kort bakgrund till tillsyn och granskning i svensk skola, samt Skolinspektionens roll. I avsnitt 3 beskriver vi Skolinspektionens verksamhet med fokus på dels tillsyn och kvalitetsgranskning, dels förutsättningar i relation till uppföljning av kunskapsresultat. I avsnitt 4 redogör vi för hur skolinspektioner arbetar i England, Nederländerna och Estland.

2. Skolinspektionens roll i svensk skola

I detta avsnitt beskriver vi Skolinspektionens roll i svensk skola.

2.1 Bildandet av statlig inspektion i samband med kommunaliseringen

Sedan kommunaliseringen av skolan i början på 1990-talet utgör kommunerna huvudmän för skolan och är därmed ansvariga för skolornas resultat och kvalitet. Enligt riksdag och regeringen är offentlig tillsyn ett viktigt verktyg för att upprätthålla grundläggande värden som rättssäkerhet, effektivitet och demokrati i samhället. Statens uppdrag är därmed att säkerställa att huvudmännen sköter sina verksamheter efter gällande lagar och förordningar.

Statens skolinspektion inrättades därmed den 1 oktober år 2008. Efter valet år 2006 uttryckte den nya regeringen tidigt sitt intresse för en förstärkt skolinspektion genom att inrätta en ny, oberoende myndighet. Beslutet att inrätta en ny myndighet motiverades av dels en oro över de svenska elevernas sjunkande resultat i internationella mätningar av kunskapsnivån, dels ökade variationer i kvalitet och prestationer inom både enskilda kommuner och mellan olika skolor. Det ansågs av stor vikt att stärka och tydliggöra den statliga övervakningen och samtidigt skilja den från Skolverket, som har ansvar för normgivning och den nationella skolutvecklingen.

2.2 Så styrs Skolinspektionen

Skolinspektionen är en myndighet med relativt stor frihet att utforma sin inspektionsverksamhet på det sätt myndigheten bedömer är mest ändamålsenligt.¹ Statliga myndigheter styrs huvudsakligen genom beslut om instruktion för myndigheten och det årliga regleringsbrevet där myndighetens anslag fördelas. Inom dessa ramar är myndigheterna i varierande grad fria att lösa sina uppgifter och uppdrag på bästa sätt. Skolinspektionen styrs genom förordningen (2009:1215). Enligt Skolinspektionens instruktion ska myndigheten 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 eleverna. Inom ramen för detta ska myndigheten också främja en starkt likvärdighet mellan skolor och mellan förskolor. I syfte att nå de utbildnings- och funktionshinderspolitiska målen inom skolområdet ska Skolinspektionen även samverka med Skolverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet.²

2.3 Skolinspektionens roll och arbetssätt har förändrats över tid

Sedan Skolinspektionen bildades år 2008 har myndighetens uppdrag och arbetssätt förändrats vid flera tillfällen. Myndigheten har dels fått utökade lagstadgade möjligheter inom tillsynen, dels själv initierat förändringar i tillvägagångssätt och prioriteringar. År 2011 fick myndigheten exempelvis 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). År 2013 ändrades lagstiftningen igen med förtydligandet att viten ska användas varje gång det finns allvarliga risker att elever inte når målen. Året därpå fick Skolinspektionen också i uppdrag att belysa skolors ekonomi inför tillsyn och tillståndsprövning. Sedan år 2018 har Skolinspektionen även i uppdrag att genomföra ägar- och ledningsprövning vid etablerandet av friskolor.

Statskontoret konstaterade i en myndighetsanalys från 2017 att Skolinspektionens tillsyn var för snävt inriktad på regelefterlevnad och att det saknades fokus på centrala kvalitetsfrågor och kvalificerad kunskapsåterföring. I juli 2018 infördes en ny inspektionsmodell som skiljde sig från tidigare: dels infördes en ny inspektionsform, regelbunden kvalitetsgranskning, dels förändrades urvalsprinciperna för den regel-

¹ Myndighetsanalys av Statens Skolinspektion, 2017:3, s. 17.

² Förordning (2014:1577)

bundna tillsynen. I stället för att de 20-25 procent av skolenheterna med högst riskindex väljs ut för prioriterad tillsyn, väljs de fem procentenheter av de 20-25 procent av skolorna med högst riskindex ut. Skolinspektionens inspektionsmodeller utvecklas löpande över tid, bland annat till följd av ny lagstiftning eller skolforskning. Myndigheten kallar sin inspektion för situationsanpassad, vilket innebär att de genomför olika slags inspektion hos olika huvudmän/skolor, i syfte att bidra på bästa möjliga sätt utifrån huvudmannen/skolans situation.

3. Skolinspektionens verksamhet

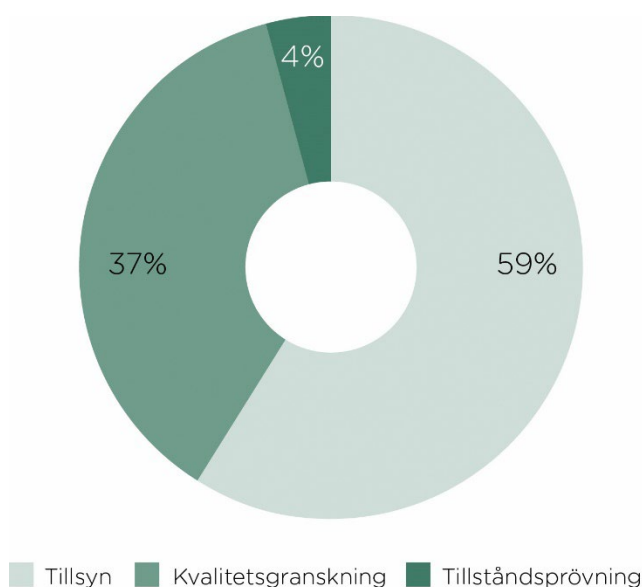
Skolinspektionens uppdrag är att genom inspektion och tillståndsprövning se till att skolhuvudmän, det vill säga kommunen eller den som driver en fristående skola, sköter sina verksamheter enligt lagar och förordningar. Även om det är huvudmännens ansvar att bedriva verksamheter med kvalitet, är det Skolinspektionens målbild att inspektionen påverkar och stärker kvaliteten i svensk skola. I detta avsnitt redogör vi för hur Skolinspektionens genomför sitt uppdrag från regeringen.

3.1 Skolinspektionens organisering och arbetssätt

Skolinspektionen hade cirka 520 miljoner kronor i anslag för 2022 och har cirka 530 anställda. Myndigheten har säte i Stockholm men lokala kontor i Göteborg, Linköping, Lund och Umeå. Skolinspektionens granskar ungefär 1 000 skolor varje år^{3,4}. Skolinspektionen kan förstås utifrån deras tre huvudsakliga verksamhetsområden: tillståndsprövning, tillsyn och kvalitetsgranskning.

Tillsynsverksamheten bygger på en juridisk logik och har i syfte att kontrollera om verksamheternas som granskas följer lagar och föreskrifter. Kvalitetsgranskningen handlar om att granska verksamhetens genomförande i förhållande till mål och andra riktlinjer. Till tillsynen har Skolinspektionen sanktionsmöjligheter, som t.ex. vitesföreläggande, vilket inte finns kopplat till kvalitetsgranskningen. Skolinspektionens kvalitetsgranskning är i större utsträckning än tillsynen, inriktad på förhållanden som kan bidra till en utveckling av elevernas kunskapsresultat.⁵ Skolinspektionen har under de senaste fem åren (2018–2022) lagt i snitt 59 procent av sina resurser på tillsyn, 37 procent på kvalitetsgranskning och 4 procent på tillståndsprövning (se **Error! Reference source not found.**).

Figur 1 Skolinspektionens resursfördelning, år 2018–2022



VAD ÄR SKILLNADEN MELLAN TILLSYN OCH KVALITETSGRANSKNING?

Tillsynen handlar om att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. Kvalitetsgranskning handlar om att granska utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer.

Kvalitetsgranskningen är inte en del av tillsynsuppdraget och en följd av detta är att Skolinspektionen inte gör ingripanden som är möjliga inom tillsynen. Om stora brister iakttagits under en kvalitetsgranskning används den som en signal för att en tillsyn behöver göras.

Källa: Skolinspektionens årsredovisningar 2018–2022

³ Skolinspektionen inspekterar följande verksamheter: kommunal förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskolor, anpassad gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning samt särskild utbildning för vuxna. Därutöver granskar de flertalet särskilda utbildningsformer (t.ex. internationell grundskola och utbildning vid särskilda ungdomshem), samt arbetet mot kränkande särbehandling i fristående förskolor m.m.

⁴ Uppgiften om 1 000 skolor per år kommer från Skolinspektionen, Anledning till inspektion, <https://www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektion-steg-for-steg/infor-inspektion/urval-for-inspektion/>, hämtad 2023-10-30

⁵ Enligt Riksrevisionen 2013:16, Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?

3.1.1 Tillstånds- och ägarprövning för att säkerställa att huvudmän har förutsättningar att bedriva skolor enligt gällande lagar och föreskrifter

Skolinspektionen ansvarar för tillståndsprövning för att bedriva fristående skolor i Sverige och ska därmed säkerställa att dessa uppfyller de krav som är fastställda i skollagen. De som vill starta en skola kan ansöka om godkännande som huvudman för förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola, samt fritidshem. Skolinspektionen har under hösten 2023 framfört en hemställan till regeringen att ändra skollagen så att det införs krav på ny ansökan om godkännande då en huvudman byter ägare.⁶ Samtidigt arbetar Utredningen om vinst i skolan (U 2022:08) med direktiv om en skärpt ägarprövning.

För att Skolinspektionen ska godkänna en ansökan idag ska den som ansöker ha dels insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, dels förutsättningar att följa dessa. Skolinspektionen genomför även en särskild ägar- och ledningsprövning för att bedöma om ägare och andra med ett bestämmande inflytande är lämpliga att bedriva skola. Skolinspektionen tittar då bland annat på tidigare brottslighet och ekonomisk misskötsamhet. Skolinspektionen prövar även om utbildningen kan innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller den kommun där utbildningen är tänkt att starta. Ett exempel på en sådan effekt är att elever får längre resväg till en kommunal skola, som en följd av att kommunen tvingas lägga ned en skola på grund av etableringen. En annan konsekvens kan vara att kommunen får ökade kostnader. Därför ges kommuner tillfälle att lämna yttrande över ansökan.

Tillståndsprövningen bedrivs genom en egen enhet vid huvudkontoret. Skolinspektionen hanterar även tillstånd för andra saker som till exempel en skolas betygsrätt, att starta eller utöka internationell skola eller att bedriva delar av undervisningen på engelska.

3.1.2 Tillsyn för att kontrollera hur lagar och förordningar efterlevs

I detta avsnitt redogör vi för urval, genomförande och beslut inom Skolinspektionens tillsynsverksamhet. Tillsyn handlar om att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. Tillsynen kan förstås som en granskning för att säkerställa att skolor lever upp till minimikrav. Om så inte är fallet kan Skolinspektionen ställa krav på åtgärder. För de senaste åren har Skolinspektionen redovisat ärenden i fyra kategorier: *regelbunden tillsyn* (motsvarar det som efter 1 juli 2023 kallas för *planerad tillsyn*), *riktad tillsyn*, *etableringskontroll* och *tillsyn utifrån individärenden* (TUI), se nästa sida.

Det är svårt att göra jämförelser av Skolinspektionens tillsynsverksamhet över tid, eftersom urvalsgrunder för vilka skolor som tillsynas, samt arbetssätt inom inspektionsformerna, har varierat över tid. Fram till 2021 hade exempelvis Skolinspektionen ett stort antal individärenden, eftersom samtliga anmälningar medförde att ett ärende initieras. Detta arbetssätt förändrades 2021, då myndigheten beslutade om att endast inleda ärenden när det bedömts lämpligt, vilket resulterade i att antalet individärenden minskade drastiskt. Under denna tidsperiod minskade antalet individärenden från i genomsnitt 3 900 ärenden per år under 2019–2021 till cirka 940 ärenden år 2022. Ett annat exempel är att regelbunden tillsyn bytte namn till planerad tillsyn under 2023. Ett tredje exempel är att Skolinspektionen pausade även mycket av tillsynsverksamheten under covid-19-pandemin. Därtill är inte Skolinspektionens heltäckande, och belyser enbart statusen vid skolan vid det givna tillfället. Detta innebär att Skolinspektionens resultat inte fungerar som material för statistik som är jämförbar mellan huvudmän eller över tid. Med det sagt är det möjligt att konstatera den regelbundna tillsynen har minskat under de senaste åren, medan tillsyn utifrån individärenden samt riktad tillsyn var de vanligaste tillsynsformerna under 2022 (se Figur 2, 3, 4 och 5).

⁶ Skolinspektionen 2023, Framställan om ändring i skollagen, Dnr 2023:8387

Olika former av tillsyn

ETABLERINGSKONTROLL

Inför att en friskola startar upp Skolinspektionen genomför en granskning av huvudmannens förberedelser inför skolstarten. Skolinspektionen tar därefter ställning till om huvudmannen följer de föreskrifter som gäller för verksamheten och resultatet meddelas huvudmannen i ett beslut.

PLANERAD TILLSYN (TIDIGARE KALLAT REGELBUNDEN TILLSYN)

Syftet med den planerade tillsynen är att få en bred överblick över kvaliteten på utbildningen olika delar av landet. Det är Skolinspektionens bredaste form av tillsyn och myndigheten bestämmer i förväg vilka skolor som ska inspekteras utifrån en risk- och väsentlighetsanalys.

TILLSYN UTIFRÅN INDIVIDÄRENDEN (TUI)

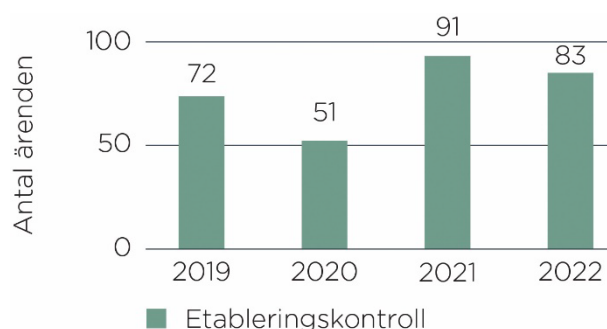
Inom tillsyn utifrån individärenden (TUI) utreds skolsituationen för en enskild elev. Den vanligaste utredningsgrunden i initierade individärenden är kränkande behandling. Merparten av dessa ärenden hanteras av Barn- och elevombudsmannen.

RIKTAD TILLSYN OCH TEMATISK TILLSYN

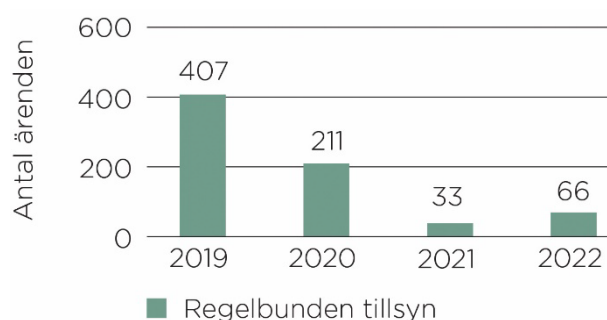
Riktad tillsyn fokuserar på ett avgränsat område och påbörjas ofta efter en inkommen signal om missförhållande vid skolan.¹ Den riktade tillsynen kan även genomföras som en uppföljning av tidigare planerad tillsyn för att kontrollera om rekommendationer har följts eller för att bedöma effekterna av tidigare åtgärder.

Om Skolinspektionen har identifierat en riskbild som återfinns på flera skolor kan myndigheten även välja att göra en tematisk tillsyn. Det går att likna med en riktad tillsyn som syftar till att få en överblick över hur detta hanteras inom olika delar av utbildningssystemet. Tillsynen kan resultera i både beslut för enskilda skolor och i en övergripande rapport som presenterar generella resultat.

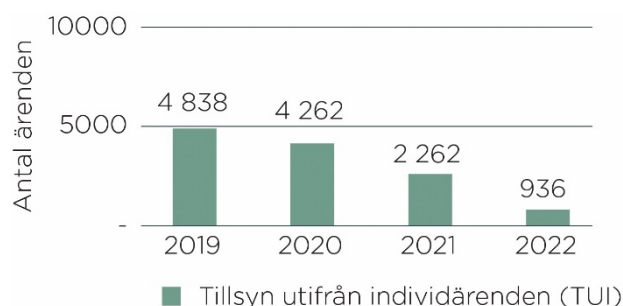
Figur 2 Antal ärenden inom etableringskontroll, 2019-2022



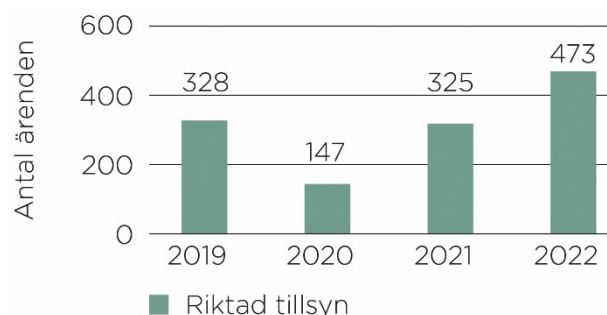
Figur 3 Antal ärenden inom regelbunden tillsyn, 2019-2022



Figur 4 Antal ärenden inom TUI, 2019-2022



Figur 5 Antal ärenden inom riktad tillsyn 2019-2022



URVAL AV SKOLOR FÖR TILLSYN

Det finns olika anledningar till att Skolinspektionen väljer att genomföra tillsyn på en skola. Till skillnad från tidigare har myndigheten inte längre en ambition om att granska samtliga skolor i Sverige under en viss tidsperiod. Under senare år har Skolinspektionen i stället gjort en omställning till en så kallad situationsanpassad tillsyn, för att i större uträkning kunna agera snabbt utifrån signaler om allvarliga brister.⁷ I detta ingår att myndigheten tittar på skolor som inte har granskats på länge. Merparten av skolorna är dock utvalda för att det föreligger en riskbild vid skolan. För att bedöma om det föreligger en riskbild genomför Skolinspektionen en risk- och väsentlighetsanalys baserat på en rad olika underlag. Skolinspektionen genomför även tillsyn i friskolor under deras första verksamhetsår, för att säkerställa att skolan arbetar utifrån sin godkända ansökan. Modellen för risk- och väsentlighetsanalys är inte offentlig, men utifrån vad som går att läsa sig till använder Skolinspektionen parametrar som ekonomisk risk, kunskapsresultat⁸, uppgifter om studiemiljö och skolledning från [Skolenkäten](#), uppgifter från tidigare inspektioner, uppgifter i media eller inkomna uppgifter om missförhållanden. Även avvikelser mellan nationella prov och betyg finns med som en parameter. I intervjuer med representanter för branschorganisationer och friskoleorganisationer har flera lyft en önskan om att risk- och väsentlighetsanalysen var mer transparent.

I Skolinspektionens regleringsbrev år 2022 gav regeringen myndigheten i uppdrag att redogöra för hur myndighetens risk- och väsentlighetsanalys fångar upp grundskolor som har stora brister sett till i vilken mån eleverna når kunskapsmålen, särskilt avseende behörighet till nationella program i gymnasieskolan. I återrappporteringen framgår att myndigheten fångar upp dessa skolor på olika sätt, bland annat inom tillsynen. Sedan 2016 har 78 procent av grundskolorna med låg gymnasiebehörighet varit föremål för granskning.⁹

VAD ÄR SKOLENKÄTEN?

Skolenkäten är en del av Skolinspektionens granskning av landets skolor. Enkäten används för att samla in synpunkter från elever, vårdnadshavare och den pedagogiska personalen och är ett av flera underlag inför bedömningen av skolan. Under ett år besvarar cirka 400 000 personer på hälften av landets skolor Skolenkäten. Det är grundskolans årskurs 5, årskurs 8 (åk 9 till och med 2021) och år 2 på gymnasiet som omfattas.

GENOMFÖRANDE AV TILLSYN

Genomförandet av tillsynen varierar beroende på vilken typ av tillsyn som ska genomföras. En planerad tillsyn (tidigare kallad regelbunden tillsyn) baseras på fyra bedömningsgrunder områden, medan riktad tillsyn och tematisk tillsyn är mer specifika beroende på de signaler som har inkommit, eller det tema som föreligger. Riktad och tematisk tillsyn genomförs vanligtvis inom ett eller ett par områden, och vilka dessa är avgörs från fall till fall. Varje tillsyn blir på det sättet unik. Generellt gäller dock att Skolinspektionen skickar ut ett informationsbrev till rektor där de informerar om vilken inspektionsform som kommer att tillämpas, vilka moment som ingår i inspektionen, samt vilken information skolan eller huvudmannen ska delge på förhand.¹⁰ Parallellt samlar Skolinspektionen in annan relevant information och dokumentation om skolan som ska granskas.

Därefter genomförs tillsynen, vilket typiskt sett inkluderar skolbesök av två inspektörer under två skoldagar.¹¹ Under dessa dagar genomför inspektörerna vanligtvis minst fyra lektionsobservationer, samt intervjuer med rektor, lärare, elevhälsa och elever. Skolans arbete granskas genom fyra bedömningsområden (vid en planerad tillsyn), vilka utgår från skolornas ansvar, uppgifter och skyldigheter enligt skolförfattningarna. De fyra bedömningsgrunderna inom tillsynen är:

- Undervisning och stöd
- Skolans arbete med att skapa trygghet och studiero
- Bedömning och betygssättning
- Kompletterande bedömningsgrunder

⁷ Statens ansvar för skolan - ett besluts- och kunskapsunderlag, Volym 1, SOU 2022:53

⁸ Kunskapsresultat analyseras utifrån nationella prov i årskurs 3 samt betygsresultat i årskurs 6, 9 och i gymnasieskolans årskurs 3.

⁹ Analysen genomfördes under en period där Skolinspektionen inte hade tillgång till kunskapsresultat utöver det som fanns offentligt publicerat på Skolverkets hemsida. Det innebär att en dryg femtedel av skolorna fallit bort i analysen.

¹⁰ Det förekommer även att Skolinspektionen genomför oanmälda granskningar, även om det är ovanligt. Senaste gångerna som Skolinspektionen tillämpat denna inspektionsform var för att kontrollera skolors hantering av nationella prov, i syfte att minska spridning av dem.

¹¹ Det förekommer även tillsyn där skolor inte besöks.

Varje bedömningsområde är indelat i tematiska delområden, som Undervisningens innehåll och omfattning (Undervisning och stöd) och Beslut om betyg och besluts katalog (Bedömning och betygssättning). Till varje delområde finns det ett stort antal underpunkter (cirka 60–70 stycken) med referenser till skollagen eller andra regler, exempelvis "Eleverna ges undervisning i samtliga ämnen som de ska ha undervisning i. Den totala undervisningstiden för varje elev är minst 6 890 timmar och eleverna får rätt antal undervisningstimmars i respektive ämne och stadium. (3 kap. 12 och 12 h §§ och 10 kap. 3–5 §§ skollagen, 9 kap. 3–4 a, 9, 23–24 §§ och bilaga 1 skolförordningen)". Datainsamlingen som genomförs under inspektionen används sedan för att bedöma om skolorna följer lagar och förordningar, exempelvis jämförs rektor och elevers uppgifter om omfattningen av utbildningen. I rutan nedan finns ett exempel på hur en bedömning kan se ut.

UTDRAG FRÅN TILLSYNSBESLUT, Sjömansskolan i Stockholms kommun

Skolinspektionens bedömning

Av utredningen i ärendet framgår att rektorn vid Sjömansskolan fattar beslut inom ramen för åtgärdsprogram att som en särskild stödåtgärd för enskilda elever förlänga undervisningstiden för vissa kurser. Detta får till följd att kursslutet inte är detsamma för alla elever som går samma kurs. Av intervjuer med lärare och rektorn framgår att detta är ett medvetet arbetssätt på skolan som även är förankrat hos rektorn. Särskilt stöd ska enligt skollagen ges till elever under tiden kursen pågår och kan inte ges när den har avslutats. Det innebär att rektorn enligt skollagen inte har rätt att besluta om förlängning av undervisningstiden som en särskild stödåtgärd. Att kursslutet är detsamma för alla elever som går i en kurs innebär också att de ska betygssättas vid samma tidpunkt. Det är viktigt att betygssättningen är likvärdig och rättvis för alla elever. Mot bakgrund av ovanstående bedömer Skolinspektionen att huvudmannen inte följer författningarnas krav att betyg ska sättas i samband med att en kurs avslutas."

Skolinspektionen, 2023, Dnr SI 2023:589

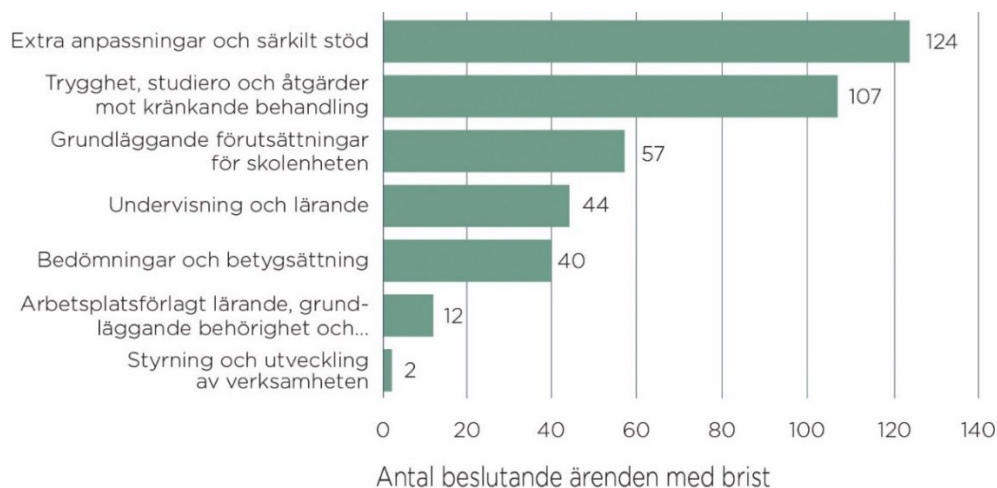
SKOLINSPEKTIONEN FATTAR BESLUT SOM EN FÖLJD AV TILLSYNNEN

Ungefär en månad efter att Skolinspektionen genomfört tillsyn fattar de ett tillsynsbeslut. Där ges en bedömning av om skolan lever upp till kraven i lagstiftningen, baserat på de bedömningsgrunder som Skolinspektionen har tagit fram. Beroende på vad tillsynen har visat kan beslutet bli: att avstå från ingripande, anmärkning, föreläggande, föreläggande med vite, beslut om återkallande av godkännande för skolverksamhet eller beslut om statliga åtgärder för rättelse. Vid ett föreläggande får huvudmannen tid på sig att åtgärda bristen och sedan redovisa vad som gjorts för att komma till rätta med problemen. I samband med detta upprättar Skolinspektionen ett uppföljningsärende och bedömer huruvida bristen har avhjälpits. Uppföljningen innebär ofta att Skolinspektionen konstaterar att bristen är avhjälpd. Om bristerna inte åtgärdats riskerar huvudmannen en påföljd. Riksrevisionen granskade Skolinspektionens uppföljningar under 2019 och rekommenderade då bland annat att Skolinspektionen i högre grad ser till att uppföljningsärenden inte avslutas förrän brister är avhjälpda.¹²

Under 2022 fattade Skolinspektionen 473 beslut inom riktad tillsyn, varav knappt hälften (234) var "beslut med brist" (se Figur 2). Ett ärendebeslut kan innehålla flera brister. Majoriteten av bristerna år 2022 handlade om *Extra anpassningar och särskilt stöd*, samt om *Trygghet och studiero och åtgärder mot kränkande behandling*.

¹² Riksrevisionen, Skolinspektionens uppföljning av brister i skolor – ett viktigt arbete som kan förbättras (RiR 2019:6)

Figur 6 Beslutande ärenden på skolenhetsnivå med brist inom riktad tillsyn, år 2022



Inom den regelbundna tillsynen fattade Skolinspektionen 61 skolenhetsbeslut och fem på huvudmannanivå. Merparten (35 stycken) rörde tillsyn under det första verksamhetsåret, där flest brister fanns inom *Undervisning och lärande* (16 stycken). Övriga skolenhetsbeslut genomfördes inom ramen för en pilot av den regelbundna tillsynen där nya arbetssätt testades. Av de 26 tillsynsbeslut som fattades inom ramen för pilotverksamheten var 23 med brist, där majoriteten av bristerna fanns inom *Undervisning*.

Det vanligaste resultatet av en identifierad brist i regelbunden eller riktad tillsyn under 2022 var förelägganden, där skolorna får en viss tidsperiod på sig att åtgärda bristen utan vidare sanktioner. Skolinspektionen fattade även beslut om 10 förelägganden med viten, varav sju som ett resultat av riktad tillsyn. Vitesbeloppen varierade mellan 300 000 kronor och 1,5 miljoner kronor. Det är dock vanligt att Skolinspektionen bedömer att bristerna är åtgärdade innan vitet döms ut. Även i de fall där Skolinspektionen beslutat om vite leder få till utdömmande av vitet i domstol. Under hösten 2023 har Dagens Nyheter lyft exempel på att det tar tid innan Skolinspektionens granskning medför förbättring i skolor.¹³ I rutan på nästa sida finns ett exempel på ett fall som resulterat i ett vitesföreläggande.

Antalet beslut om viten har minskat sedan en dom i Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) år 2020 (se Figur 7).¹⁴ Rättsmålet rörde en fristående skolaktörs arbete med kvalitetssystem, där HFD bedömde att vitesföreläggandet inte var tillräckligt preciserat, samt att det inte framgår i lagtext *hur* en huvudman ska leva upp till lagkravet om att tillhandahålla ett kvalitetssystem. Av domen framgår att Skolinspektionen har begränsade möjligheter att använda vitesinstrumentet när lagstiftningen är allmänt hållen. Detta stärks av forskaren Håkan Eilard som menar att "de juridiska skrivningarna ger tillsynsmyndigheterna begränsade möjligheter att vara så handlingskraftiga som politiker [...] säger att de ska vara".¹⁵

Under 2022 påbörjade Skolinspektionen ett arbete med att utveckla sin tillsynsmodell, bland annat i syfte att stärka möjligheterna till att kunna förelägga om viten. Parallellt med detta arbetar Utredningen om vinster i skolan efter ett direktiv om att stärka möjligheterna till att utdöma viten, samt Skolverket med att meddela föreskrifter om hur en huvudman ska arbeta med kvalitetssystem. Skolinspektionens egen utvärdering om den nya tillsynsmodellen är inte offentligt tillgänglig, men det går att konstatera att Skolinspektionen beslutat om något fler något fler vitesförelägganden 2023 än 2022. Figur 7 Antal beslut som Skolinspektionen fattat om vitesföreläggande 2015–2023.

¹³ Dagens Nyheter, Skolkoncern slipper miljonbelopp i vite – trots upprepade brister, 2013-10-15, hämtad 2013-11-03 <https://www.dn.se/sverige/skolkoncern-slipper-miljonbelopp-i-vite-trots-upprepade-brister/>

¹⁴ HFD 2020 ref. 28

¹⁵ Dagens Nyheter, Skolkoncern slipper miljonbelopp i vite – trots upprepade brister, 2013-10-15, hämtad 2013-11-03 <https://www.dn.se/sverige/skolkoncern-slipper-miljonbelopp-i-vite-trots-upprepade-brister/>

Figur 7 Antal beslut som Skolinspektionen fattat om vitesföreläggande 2015–2023



Not: *Antalet vitesföreläggande år 2023 till och med den 6 oktober.

ETT EXEMPEL PÅ TILLSYN SOM RESULTERAR I VITESFÖRELÄGGANDE:

Raketskolan i Kiruna kommun

I Kiruna kommun ligger Nya raketskolan för årskurs 4–6. Under mars 2022 genomfördes en granskning av skolan med fokus på bestämmelser om undervisning, extra anpassningar, särskilt stöd, bedömning och betygssättning samt grundläggande förutsättningar för skolenheten och dess studiero samt ordningsregler. Granskningen genomfördes genom intervjuer med elever, lärare och annan personal, och kompletterades med observationer av undervisningen.

Granskningen resulterade i ett beslut om att skolan skulle vidta åtgärder inom åtta områden, främst kopplat till undervisning samt extra anpassningar och särskilt stöd. Bland annat påpekade Skolinspektionen att Nya Raketskolan behöver vidta åtgärder kopplat till undervisning i svenska som andraspråk, studiehandledning på elevernas modersmål, information till personal om skollagens bestämmelser gällande elevstöd. Det fanns även krav på att utarbeta åtgärdsprogram för de elever som hade särskilda behov.

Efter att kommunen redovisade sina vidtagna åtgärder i januari 2023 konstaterade Skolinspektionen att de tidigare identifierade bristerna inte hade åtgärdats tillfredsställande. Ytterligare en tillsyn inleddes i februari 2023. Denna tillsyn kom till efter ett skyddsstopp av skolan då skolan stängdes i tre dagar under september 2022.

Skolinspektionens uppföljande tillsyn visade att det fanns allvarliga och omfattande brister i undervisningen som hade en betydande påverkan på elevernas utveckling och lärande. Utöver de tidigare nämnda åtgärderna beslutade Skolinspektionen om tre nya åtgärds punkter inom området undervisning. Beslutet uppger att om dessa åtgärder inte vidtagits inom fyra månader (september 2023) förelägger Skolinspektionen ett vite om 600 000 kronor. Bland dessa nya åtgärder märks krav på att eleverna får undervisning enligt timplan och kursplan i ämnena hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, musik samt finska som språkval. Dessutom ska beslut om betyg fattas av en legitimerad lärare. Det har i november 2023 inte publicerats någon uppföljning i ärende om huruvida problemen har åtgärdats.

Skolinspektionen Dnr 2021:8949

3.1.3 Kvalitetsgranskning för att följa upp måluppfyllelse

I detta avsnitt redogör vi för urval, genomförande och beslut inom Skolinspektionens kvalitetsgranskning. Kvalitetsgranskning är inspektion som ska verka för att höja kvaliteten vid skolorna, utöver vad som krävs enligt lag. Kvalitetsgranskningen fokuserar således inte på regelefterlevnad, syftet är i stället att bedöma

en skola eller huvudmans arbetssätt för "att höja kvaliteten mer än det lagen kräver".¹⁶ Inom kvalitetsgranskningen finns inga möjligheter att förelägga huvudmän med vite.

Utifrån granskningen formuleras frivilliga utvecklingsområden för den skola som har kvalitetsgranskats.¹⁷ Om allvarliga missförhållanden uppmärksammas kan det leda till att en tillsyn av skolan inleds som ett separat ärende.

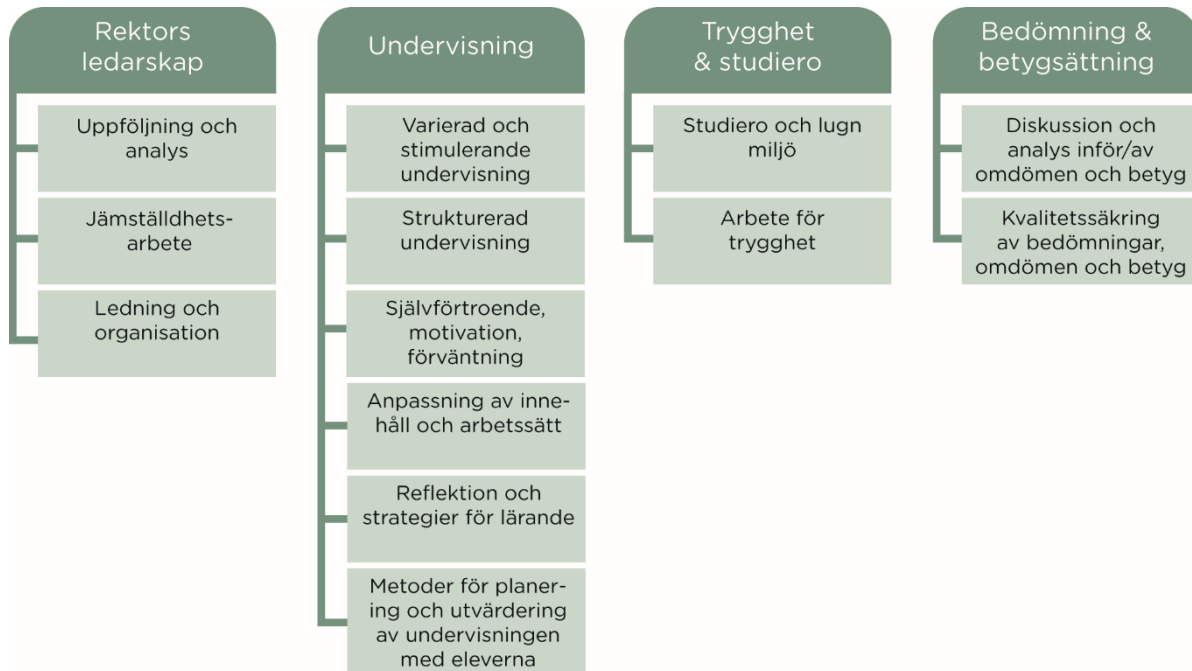
URVAL AV SKOLOR FÖR KVALITETSGRANSKNING

Granskningen kan vara både planerad och tematisk. Den planerade kvalitetsgranskningen görs hos skolor som har bedömts ha ett utvecklingsbehov eller om det var länge sedan skolan granskades. Den tematiska kvalitetsgranskningen används när Skolinspektionen har bedömt att ett område behöver studeras mer ingående. Vid tematisk kvalitetsgranskning väljer myndigheten ofta ut skolorna slumpmässigt. Varje huvudman får återkoppling efter granskningen och därefter sammanställer Skolinspektionen en nationell rapport för samtliga skolor som ingått i kvalitetsgranskningen. Två exempel på en tematisk kvalitetsgranskning är *skolors arbete med lärande för hållbar utveckling* år 2023 samt *Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan godkända betyg i alla ämnen* år 2021.¹⁸

GENOMFÖRANDE AV KVALITETSGRANSKNINGAR

Kvalitetsgranskningen genomförs på ett liknande sätt som tillsynen, det vill säga genom granskning av dokumentation, skolbesök samt intervjuer med elever, lärare, elevhälsoteam och rektorer. I intervju med tidigare skolinspektörer har det framkommit att kompetensen och bakgrunden hos skolinspektörerna som genomför kvalitetsgranskning skiljer sig från de som genomför tillsyn, det är till exempel vanligare att de har bakgrund som utredare eller konsulter och de har typiskt sett inte juridisk kompetens. Den planerade kvalitetsgranskningen utgår från områdena *Rektors ledarskap*, *Undervisning*, *Trygghet och studiero* samt *Bedömning och betygsättning* vad gäller skolenheter. Skolinspektionen genomför även kvalitetsgranskning

Figur 8 Planerad kvalitetsgranskning i fyra områden och 13 kriterier



¹⁶ Skolinspektionen, Inspektionsformer, <https://www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektionsformer/>, hämtad 2023-12-05

¹⁷ Sida 105 i Eilard, H. (2022), Karlstads Universitet

¹⁸ I rapporten från den tematiska kvalitetsgranskningen om grundskolor med långvarigt låga resultat konstaterar Skolinspektionen att i princip samtliga huvudmän har varit föremål för tillsyn. Skolorna har därefter genomfört insatser för att stärka kvalitetsarbetet, men Skolinspektionen konstaterar att det trots detta inte går att se en hållbar stigande utveckling för måttet andel elever med godkända betyg i alla ämnen i någon av de 28 granskade skolorna.

av huvudmannens styrning av skolenheten och fokuserar då på *Huvudmannens analys av studieresultat och trygghet* samt *Huvudmannens kompensatoriska arbete*. Varje område har brutits ned i frågor, som i sin tur har brutits ned i en uppsättning kvalitetskriterier. *Undervisning* inkluderar bland annat frågan "I

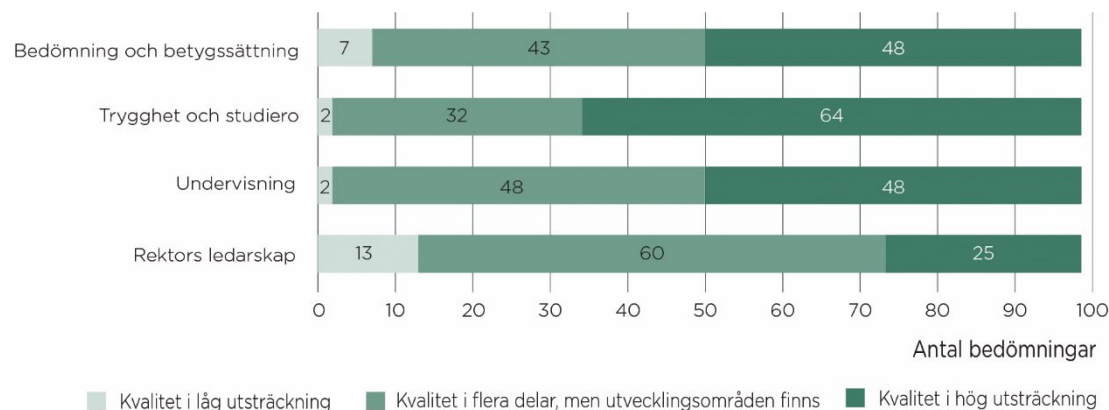
vilken utsträckning är undervisningen målfokuserad, varierad och innehåller ett aktivt lärarstöd?" och kriterierna "Varierad och stimulerad undervisning" samt "Strukturerad undervisning". I Figur 4 nedan finns samtliga kriterier. Elevernas kunskapsresultat beaktas i huvudsak i fråga om rektors kännedom om resultaten, samt i vilken utsträckning rektor arbetar med uppföljning och analys av resultaten. För varje område gör Skolinspektionen en bedömning av kvaliteten efter skalan: "kvalitet i hög utsträckning", "kvalitet i flera delar, men utvecklingsområden finns" samt "kvalitet i låg utsträckning".

UPPFÖLJNING AV KVALITETSGRANSKNINGAR

Ungefär en månad efter att kvalitetsgranskningen har genomförts återkopplar Skolinspektionen till skolan, samt publicerar ett beslut. I beslutet framgår Skolinspektionens bedömning av skolans arbetssätt inom fyra områden (se Figur 8 ovan). Skolinspektionens iakttagelser och bedömning av kvalitetsnivån framgår under respektive område och kvalitetskriterium. I de fall där Skolinspektionen bedömer att det finns utvecklingsområden eller "kvalitet i låg utsträckning" ska huvudmannen eller skolan återkomma med en redovisning av förbättringsåtgärder. Under 2022 fattade Skolinspektionen beslut i 98 kvalitetsgranskningar gällande skolenheter.¹⁹ Över lag bedömde Skolinspektionen att skolorna höll kvalitet i flera delar i hög utsträckning och/eller i flera delar (se Figur 5).

I intervjuer med huvudmän och rektorer har flera påpekat att kvalitetsgranskningen uppskattas och bidrar till ett internt lärande hos de skolor som blivit bedömda. Vidare lyfter de att de tematiska kvalitetsgranskningsrapporterna bidrar med ett generellt lärande. De ser även positivt på att Skolinspektionen granskar undervisningen på ett mer nyanserat sätt än vad som görs inom tillsynen. Samtidigt uttrycker flera en önskan om ökat fokus på undervisningen och än tydligare kvalitetskriterier kopplat till detta.

Figur 9 Resultat från Skolinspektionens kvalitetsgranskning av skolenheter, 2022



¹⁹ I likhet med tillsyn genomför Skolinspektionen löpande utveckling av arbetssätt för kvalitetsgranskning, vilket medför att statistik inte bör jämföras över tid. (Skolinspektionen 2023, Regelbunden kvalitetsgranskning 2022 (Excel) – Att tolka statistiken)

ETT EXEMPEL PÅ PLANERAD KVALITETSGRANSKNING: Kärrtorps gymnasium, Stockholms kommun, 2022–2023

Den planerade kvalitetsgranskningen genomfördes under två dagar i oktober 2022 och är baserad på följande underlag:

- 8 lektionsobservationer
- 2 gruppintervjuer med elever
- En gruppintervju med lärare
- En gruppintervju med skolans elevhälsa
- En intervju med rektorn.
- Dokumentstudier

Skolinspektionen bedömde att Kärrtorps gymnasium höll hög kvalitet inom Rektors ledarskap samt Bedömning och betygsättning, men att gymnasiet behövde inleda ett utvecklingsarbete inom övriga två områden: undervisningen, avseende utmanande och stimulerande undervisning för alla elever, samt studiero - där rektor behöver följa upp och ompröva skolans arbete för studiero för att säkerställa att alla elever får en lugn lärmiljö.

I Skolinspektionens motivering framkommer att skolan har utmaningar kopplat till elevers genomströmning, dvs. att elever inte når kunskapsmålen. I en av Skolinspektionens motiveringar för hög kvalitet inom Rektors ledarskap framkommer att rektorn har god kännedom om, samt följer kontinuerligt upp och analyserar verksamhetens resultat.

”Av inkommen dokumentation framkommer att rektorn uppmärksammat att andelen elever som tog sin gymnasieexamen vårterminen 2022 är låg (33 procent) och att den sjunkande trenden har hållit i sig de senaste fyra åren. [...] Skolledningen lyfter i informationsinhämtningen att skolan har stora utmaningar kopplat till bristande förkunskaper hos eleverna, socioekonomiska utmaningar bland eleverna och [...] en stor del av eleverna har annat modersmål än svenska då 84 procent har utländsk bakgrund.”

Beslutet från kvalitetsgranskningen publicerades i december 2022 och skolan fick fram till augusti 2023 på sig att återkomma med en redovisning om vilka åtgärder som vidtagits. I återkopplingen framgår att rektor bl.a. anordnat ett arbetspass samt vidare instruktioner för arbetslag om fokus på elevers rätt att utmanas på sin nivå. Rektorn har även följt upp studieron genom att låta specialpedagoger och kuratorer göra lektionsobservationer i elevgrupper med återkommande svårigheter. Efter att huvudmannen inkommit med redovisningen i augusti 2023 bedömer Skolinspektionen att huvudmannen vidtagit tillräckliga åtgärder för att höja kvaliteten på skolenheten inom de utpekade områdena. Därmed avslutas granskningen.

3.2 Samverkan med andra skolmyndigheter

Utöver inspektion har Skolinspektionen i uppdrag att samverka med Skolverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet för att nå de skolpolitiska målen. Sedan 2009 har Skolinspektionen till exempel en överenskommelse för samverkan med Skolverket där de generella utgångspunkterna för samverkan presenteras, liksom de specifika områden som identifierats som särskilt viktiga för samverkan. Exempel på samverkan är möten mellan verksledningarna, remissförfarande, ändring av föreskrifter, upprättande av allmänna råd, frågor om tillståndsprövning.

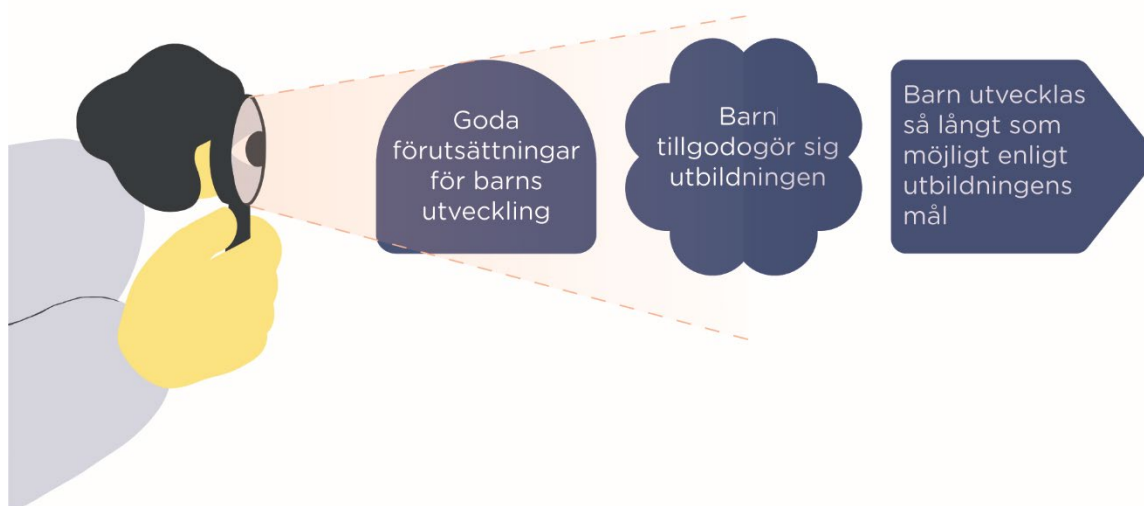
Samverkan sker också i samband med framtagande av direktiv till Skolinspektionens tematiska kvalitetsgranskningar. Medarbetare från Skolinspektionen deltar i nätverk och referensgrupper vars syfte är informations- och kunskapsutbyte sker i frågor som ämnesbetyg, digitalisering, nationella prov, stöd och elevhälsa samt de nationella programråden. Skolinspektionen lämnar även löpande information till Skolverket inför insatser som kan tänkas påverka den andra myndigheten.

Skolinspektionen har också regeringens uppdrag att löpande lämna underlag till Skolverket för bedömningen av vilka huvudmän och skolenheter som ska prioriteras för deltagande i myndighetens uppdrag att i samverkan och dialog med huvudmän, genomföra insatser för att höja kunskapsresultaten i svenska skolor, *Samverkan för bästa skola*.²⁰ Därtill lämnar Skolinspektionen också underlag för identifiering av relevanta utvecklingsområden. I de fall skolor drivs av en enskild huvudman överlämnar Skolinspektionen även grundläggande ekonomisk information.²¹

3.3 Skolinspektionens uppdrag fokuserar på förutsättningar

Kommunen är huvudman för kommunala skolor. För fristående skolor är skolans styrelse huvudman. Huvudmannen ansvarar för skolan, ser till att skolan har de resurser som krävs och ska hela tiden arbeta för att skolan ska bli bättre. Det är huvudmannen som ansvarar för att alla elever ska nå målen. Huvudmannen ska också se till att utbildningen följer de bestämmelser som finns. Skolinspektionens roll är att verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Skolinspektionen ska därtill **bidra till goda förutsättningar** för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna. Skolinspektionen bedömer därmed inom ramen för inspektionen endast om goda förutsättningar föreligger för att barnens utveckling och lärande som därigenom bör skapa förbättrade skolresultat.

Figur 10 Skolinspektionen fokuserar på förutsättningar



Riksrevisionen genomförde år 2013 en effektivitetsgranskning med den övergripande frågeställningen *Statens skolinspektion – leder den till förbättrade kunskapsresultat?* (RiR 2013:16). Riksrevisionen konstaterade i granskningen att Skolinspektionen i sin tillsyn hade svårt att fånga kvaliteten i undervisningen. Riksrevisionens bedömde därmed att tillsynen inte var tillräckligt verksam för att stärka de direkta förutsättningarna för att förbättra kunskapsresultaten.²² Regeringen delade Riksrevisionens uppfattning att Skolinspektionens tillsyn i högre grad borde omfatta undervisningen. Regeringen gav därför i Skolinspektionen i regleringsbrevet för år 2014 i uppdrag att förstärka granskningen av undervisningens kvalitet inom ramen för den löpande tillsynen. Skolinspektionen införde i januari 2015 en ny tillsynsmodell med som innebar att Skolinspektionen ökade fokuset på undervisningssituationen jämfört med den tidigare tillsynsmodellen.²³

²⁰ 3 Regeringsbeslut 2019-11-14. Uppdrag till Statens skolverk om samverkan för bästa skola. (U2019/01553/S (delvis), U2019/03786/S).

²¹ Skolinspektionen (2022) Årsredovisning Skolinspektionen, <https://www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/publikationer/regeringsrapporter/2023/arsredovisning-2022/>, hämtad 2023-11-13

²² Riksrevisionen (2013) Statens skolinspektion – leder den till förbättrade kunskapsresultat? (RiR 2013:16). <https://www.regeringen.se/contentassets/a75e89d543f0463e8050f4a51b8f9a15/riksrevisionens-rapport-om-statens-tillsyn-over-skr.-201314200>, hämtad 2023-11-30

²³ ibid

INGET UPPDRAG FÖR ATT FÖLJA UPP OM VERKSAMHETEN LEDER TILL FÖRBÄTTRADE KUNSKAPSRISULTAT

För att svara på frågan vad Skolinspektionens verksamhet bidrar till förbättrade kunskapsresultat hade myndigheten, i regleringsbrevet fram till år 2013, i uppdrag att redovisa insatser för att bedöma effekter av myndighetens arbete med tillsyn och kvalitetsgranskning samt resultaten av dessa insatser. Detta rapporteringskrav togs bort år 2014. Uppdraget att redovisa omformulerades till att i stället att utvärdera hur myndighetens arbete med tillsyn och kvalitetsgranskning **bidrar till förskolornas och skolornas förbättringsarbete** samt resultaten av dessa insatser. Skolinspektionen har därmed i dagsläget inget ansvar för att följa upp om deras verksamhet genom tillsyn och kvalitetsgranskning faktiskt bidrar till förbättrade kunskapsresultat. I intervju med företrädare för Skolinspektionen framkommer att myndighetens syn är att uppgiften att följa upp om inspektionen generellt stärker elevers kunskapsresultat är en fråga för forskare eller externa utvärderare. Vidare framhåller företrädare för Skolinspektionen att Skolverket konstaterat att dagens betygssystem nationellt sett inte är likvärdigt, vilket gör att uppföljning av de kunskapsmått som finns idag inte alltid är användbara som mått på kvalitet. I stället följer Skolinspektionen kunskapsresultaten regelbundet inom sin riskanalys och tar dem i beaktande i urvalet av skolor för tillsyn och granskning.

Skolverket har också konstaterat att Sveriges lärare är lärare är bra på att bedöma sina egna elevers kunskaper, men att det inte är möjligt för dem att utifrån betygskriterierna tolka elevernas prestationer på samma sätt som alla andra lärare.²⁴ Regeringen har under 2023 gett Skolverket i uppdrag att ta fram bestämmelser om hur huvudmän, rektorer och lärare ska arbeta för att betyg ska sättas på ett rättvisande sätt som återspeglar elevens kunskaper i ämnet. Regeringen har även tillsatt en utredning som ska föreslå en förändring av betygssystemet. Därtill har Utredningen om Vinst i skolan i uppgift att utreda och föreslå hur Skolinspektionen ska kunna använda transparenta kvalitetsmått som grund för urval av granskningsobjekt och bedömning av kvaliteten i verksamheterna.²⁵ I direktiven till Vinst i skolan-utredningen framgår även att förädlingsvärden som mäter elevers kunskapsutveckling är en möjlig väg framåt, särskilt eftersom digitaliserade och centralt rättade nationella prov, vilket ska införas under år 2024–2026, stärker förutsättningarna för sådana kvalitetsmått. Sedan direktiven togs fram har Skolverket meddelat att centralt rättade prov kan vara infört höstterminen 2027 i gymnasieskolan, samt vårterminen 2028 i grundskolan.²⁶ I en rapport som är beställd av Skolverket från hösten 2023 om den pågående digitaliseringen av de nationella proven framkommer att det finns betydande utmaningar med lanseringen av de nya proven. Planen på kort sikt är att delvis börja med digitaliserade nationella prov, vilket innebär att många elever fortsatt kommer att skriva proven med penna och papper. Detta, menar rapportförfattarna, riskerar att ytterligare spä på skillnaderna i bedömning av proven skolorna sinsemellan.²⁷

²⁴ Skolverket (2023), Därför blir betygen inte tillräckligt likvärdiga, <https://www.skolverket.se/innehall-a-o/landningssidor-a-o/likvardighet-i-betygsattning>, hämtad 2023-11-30

²⁵ Regeringen (2023) Tilläggsdirektiv till Utredningen om vinst i skolan (U 2022:08), dir. 2023:109 <https://www.regeringen.se/contentassets/dfb143fd09e54c46967637a61a8fa013/tillaggsdirektiv-till-utredningen-om-vinst-i-skolan-dir.-2023109>

²⁶ Skolverket (2023), Redovisning av uppdrag om hur införandet av central rättning av digitala nationella prov kan tidigare läggas, diarienummer: 2023:2

²⁷ Strategirådet, Utvärdering av DNP- delstudie 1, utvärdering på uppdrag av Skolverket, 2023

4. Skolinspektioner i andra länder

I detta avsnitt beskriver vi övergripande om den evidens som finns om hur skolinspektion påverkar kunskapsresultat. Vi redogör även för en internationell utblick med fokus på skolinspektioner i England, Nederländerna och Estland. För respektive land redovisar vi hur skolinspektionerna är strukturerade och hur de genomför sitt granskningsarbete. Det är viktigt att komma ihåg att det finns betydande skillnader hur skolan styrs och organiseras i dessa länder och i Sverige. Dessa skillnader gör att vissa inspektionsmetoder kan vara mer eller mindre tillämpliga i en svensk kontext. Syftet med detta avsnitt är att ge en kortfattat redogöra vad forskningen säger om kopplingen mellan skolinspektion och kunskapsresultat, samt att ge en överblick olika inspektionsmodeller för att identifiera om det finns möjliga förbättringar i styrningen av Sveriges skolinspektion.

4.1 Begränsat med evidens för att inspektion kan bidra till förbättrade kunskapsresultat i skolan

I stora delar av västvärlden har inspektion av skolor ökat inom ramen för en förändrad användning av granskning som styrning. Vilken roll och uppgift som skolinspektioner har varierar mellan länder, men överlag handlar det om att säkerställa att skolor och undervisning bedrivs på ett sådant sätt att elever ges förutsättningar att tillvarata utbildningen. Generellt är det svårt att belägga orsakssamband mellan tillsyn i skolan och de effekter som eftersöks, som förbättrade kunskapsresultat.

Skolinspektionen redogör i sin årsredovisning att rektorer uppfattar att myndigheten hjälper dem att utveckla den pedagogiska verksamheten till det bättre. I en förtroendemätning till huvudmän och rektorer år 2022 uppger nästan nio av tio att Skolinspektionens arbete till stor eller viss del kommer att leda till att elever ges bättre utbildning i en tryggare miljö. Skolinspektionen följer även upp i vilken utsträckning som verksamheter vidtar åtgärder efter ett beslut från Skolinspektionen. Under 2022 avslutade Skolinspektionen uppföljningsärendena vid första tillfället i 86 procent av fallen, eftersom verksamheterna vidtagit åtgärder.

Samtidigt är det svårt att dra några vetenskapliga slutsatser om skolinspektioners effektivitet, eftersom det finns begränsat med evidens från forskning. Ivarsson Westerberg menar i en rapport från Förvaltningsakademien från 2016 att det finns en klyfta mellan tron på vad en skolinspektion kan åstadkomma och forskningen om dess faktiska effekter.²⁸ Eilard (2022) menar i sin avhandling om Skolinspektionen från 2022 att granskning inte förändrar skolan – utöver att skolor förbättrar sin dokumentation för att "ha ryggen fri".²⁹ Eilard menar vidare att verkningarna av åtgärderna som följer av Skolinspektionens granskning snabbt ebbar ut. Denna tes driver även Alvesson och Strannegård, som i en populärvetenskaplig bok från 2021 menar att inspektioner leder till att skolor lägger ned tid på att göra sig granskningsbara, i stället för att ägna sig åt faktisk skolförbättring.³⁰ I en artikel publicerad i Ekonomisk debatt år 2022 konstaterar forskaren Axel Norgren att få utvärderingar genomförts för att belysa vilken påverkan Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskningar har på elevernas studieresultat. Enligt Norgren beror detta bland annat på svårigheten i att isolera orsakssambandet mellan inspektionstillfälle och relevanta utfallsmått, som studieresultat. I ett försök att besvara den frågeställningen genomför Norgren en kvasiexperimentell studie på ett utfallsmått relaterat till skolors studieresultat mellan åren 2017 och 2021. Resultatet av studien indikerande endast försumbar effekt av inspektionerna på studieresultaten.

Även internationellt sett är det svårt att visa på att inspektion av skolor ger några effekter. En metastudie av Hofer m.fl.³¹ (2020) visar att majoriteten av forskningsstudierna inte kan belägga ett samband mellan skolinspektioner och olika mått på skolförbättring. De studier som kan belägga ett samband handlar i huvudsak om att skolinspektion i längden medför förbättrade elevresultat på standardiserade prov i matematik och modersmålet. Ett exempel på en studie som identifierat positiva resultat är Hussein (2015)

²⁸ Ivarsson Westerberg, A. (2016). På vetenskaplig grund: Program och teknologi inom skolinspektion

²⁹ Eilard, H. (2022), Styrning av skolan genom statliga sanktioner, Karlstads Universitet

³⁰ Alvesson, M., & Strannegård, M. (2021). Check, check, check. Skolinspektionen och granskandets vedermödor. Studentlitteratur.

³¹ Hofer et. al (2020), Evaluating school inspection effectiveness: A systematic research synthesis on 30 years of international research, Studies in Educational Evaluation, 65 (2020)

som studerar sambandet mellan skolresultat och granskning av den engelska skolinspektionen.³² Hussein visar att skolor som har blivit bedömda som undermåliga i inspektionen senare uppvisat förbättrade provresultat i matematik och engelska.³³ Det finns även studier som visar att Ofsteds bedömning av skolor inte nödvändigtvis leder till några positiva effekter. I en metastudie från 2007 av De Wolf och Janssens (2007) menar författarna att evidensen pekar på att inspektionsbesök i England kan påverka studieresultaten negativt på kort sikt.³⁴

4.2 Skolinspektion i England

Englands utbildningssystem skiljer sig i hög grad mot det svenska. Det engelska utbildningssystemet styrs av *Department of Education* som utformar riktlinjer och en övergripande nationell läroplan. Huvudmannaskapet för merparten av de offentliga skolorna ligger hos cirka 150 lokala myndigheter. En stor andel av Englands skolor är skattefinansierade friskolor, med möjlighet att utforma en egen läroplan.³⁵ Bland motsvarande lågstadieskolor är cirka 40 procent friskolor. Bland motsvarande högstadieskolor är cirka 80 procent av skolorna friskolor och dessa kallas för *Academies* och *Free schools*. Det finns även skattefinansierade skolor med konfessionell inriktning som är knutna till den anglikanska respektive katolska kyrkan. Därutöver finns som är helt privat finansierade där det inte finns några krav på att följa den nationella läroplanen. Därtill finns möjlighet för föräldrar att hemundervisa sina barn.³⁶

Skolinspektion	Ofsted
Antal anställda	1 800
Antal skolenheter	21 290
Antal inspektioner 2022	4 490
Sanktionsmöjligheter	Utfärdar ett betyg. Möjlighet att rekommendera att regeringen övertar huvudmannaskap.
Regelbunden granskning	Ja
Kvalitetsgranskning	Ja
Betygsättning av skolor	Ja
Vänder sig till allmänhet	Ja
Möjlighet till oannonserade besök	Ja

Den engelska grundskolan är uppdelad i fyra stadier som spänner från femårsåldern till 15–16-årsåldern. I slutet av varje år skriver skolan en progressionsrapport till föräldrarna, och i slutet av varje stadie genomför läraren en bedömning. Progressionsrapporterna ska bland annat innehålla en bedömning av elevernas allmänna framsteg, samt en sammanfattning av deras prestationer med fokus på både styrkor och områden för utveckling. I slutet av första stadiet (för barn som är 6–7) genomförs individuell lärlarledd kontroll av elevens baskunskaper. I andra stadiet respektive 10–11 år genomförs nationella prov. I det tredje stadiet görs ingen summativ bedömning. I det fjärde stadiet, när eleverna är 14–16 år, gör de flesta ungdomar flertalet examinationsprov för att erhålla ett "General Certificate of Secondary Education" (GCSE). GCSE används sedan för att söka till så kallade A-levels (högskoleförberedande gymnasium) eller BTEC (motsvarande yrkesprogram på gymnasiet).

4.2.1 Ofsteds organisering och arbetsätt

Inspektionen av skolan i England är organiserad inom en fristående myndighet, Office for Standards in Education (Ofsted). Ofsted leds av en chefsinspektör (chief inspector) som utnämns av regeringen. Huvudinspektören har ett stort mandat att organisera och styra inspektionsverksamheten.

Ofsted har 1 800 anställda fördelat över åtta regioner i England. Utöver dessa kontrakterar de årligen över 2 000 så kallade Ofsted-inspektörer för att genomföra inspektioner av skolor. Ofsted-inspektörer (OI) genomför inspektioner av landets skolor tillsammans med His Majesty's Inspectors (HMI). Generellt sett är HMI anställda av Ofsted, medan OI är frilansande inspektörer med en fast anställning på andra ställen inom utbildningssystemet, till exempel som lärare. Ofsted-inspektörer fokuserar på att bedöma individuella

³² Hussain, I. (2015). Subjective performance evaluation in the public sector: Evidence from school inspections. *Journal of Human Resources*, 50(1), 189–221. doi:10.1353/jhr.2015.000

³³ Ibid.

³⁴ de Wolf och Janssens (2007) Effects and side effects of inspections and accountability in education: an overview of empirical studies, *Oxford Review of Education*, 33:3, 379–396

³⁵ Freeschools, Gov.uk. <https://www.gov.uk/types-of-school/free-schools>, hämtad 2013-11-22

³⁶ Home schools, Gov.uk., <https://www.gov.uk/home-education>, hämtad 2013-11-22

skolor, medan HMI har en bredare roll som omfattar bedömning av utbildningssystemet som helhet.³⁷ Ofsteds inspektörer arbetar i likhet med Skolinspektionens inspektörer i par. Inspektörerna på Ofsted har ett relativt stort utrymme att göra egna bedömningar, baserat på deras handbok. För att stärka reliabiliteten, det vill säga minska risken för stor variation i hur bedömningarna genomförs, genomförs löpande utbildningar.

Till skillnad från Skolinspektionen har Ofsted inget fokus på att granska regelefterlevnad specifikt. På så sätt är Ofsteds inspektioner mer lika Skolinspektionens kvalitetsgranskning än Skolinspektionens tillsyn. Ofsteds granskning kan snarare sägas motsvara utvärdering, där det finns fokus på både process – till exempel undervisningens kvalitet, som bygger på klassrumsobservationer – och resultat, som elevers progression och kunskapsresultat. Ett resultatmått som Ofsted sätter stort avseende vid är skolans så kallade förädlingsvärde, det vill säga i vilken utsträckning som den enskilda skolan bidrar till att förbättra elevernas resultat, så kallad progression.³⁸ I intervju uppger tidigare forskningsansvarig på Ofsted att det i början av nittiotalet, när Ofsted inrättades, talades om växelverkan mellan två huvuddelar i systemet för ansvarsutkrävande för skolor: dels lagstadgade nationella prov, dels regelbundna inspektioner.

När Ofsted genomfört en skolinspektion lämnar de ett betyg på en fyrgradig skala: enastående, bra, kräver förbättring eller otillräcklig. I november 2022 var 88 procent av skolorna i England betygsatta som enastående eller bra. Betygen publiceras i en offentlig databas och används bland annat för elever och lärare vid skolval.

4.2.2 Urval av skolor för granskning i England

På vilket sätt Ofsted väljer ut skolor att granska har varierat över tid. Under perioden 2012–2020 var urvalet baserat på riskanalys. Under den tidsperioden undantogs högpresterande skolor från regelbunden inspektion. Ett resultat av detta var att vissa skolor inte blev inspekterade på över tio år. Sedan 2020 är målsättningen att samtliga skolor i landet ska ha återbesökts till och med sommaren 2025. Framöver är tanken att bra och enastående skolor ska inspekteras var fjärde år, medan övriga skolor ska granskas ungefär var 30:e månad. Vid signaler om särskilt allvarliga händelser kan samtliga skolor, oavsett betyg från tidigare inspektioner, bli föremål för granskning.

För att avgöra vilka skolor som ska inspekteras genomför Ofsted en riskanalys. Riskanalysen är en skrivbordsbaserad granskning av relevant information och indikatorer som rör skolan. Dessa indikatorer omfattar bland annat uppgifter om elevers progression, betyg och närvaro, resultat från tidigare inspektioner samt andra uppgifter som inkommit till myndigheten.³⁹

Ofsted har en digital plattform, *Ofsted Parent View questionnaire*, där föräldrar kan publicera sina åsikter och omdömen av skolan. Denna plattform används vid både urvalsprocessen samt själva granskningen, då föräldrar också uppmuntras att svara på enkätfrågor som publiceras på sidan.⁴⁰

Under 2021/2022 utfördes 4 460 granskningar av skolor, varav 2 090 riktades mot skolor med hög kvalitet utifrån tidigare inspektionsbetyg. Dessa inspektioner är relativt mindre omfattande och fokuserar främst på att utvärdera huruvida skolan bör behålla sitt tidigare betyg.

4.2.3 Genomförande av Ofsteds granskningar

En skola som ska granskas informeras om inspektörernas besök 24 timmar innan besöket ska äga rum. De har även möjlighet att göra en oanmäld inspektion vilket annonseras via telefon 15 minuter innan besöket

³⁷ Gov.uk (2023), Education Inspection Blog, Curious about what's it like being an Inspector?, hämtad 2023-11-12 <https://educationinspection.blog.gov.uk/2021/09/14/curious-about-whats-it-like-being-an-inspector/>

³⁸ Gov.uk (2023), School inspection data summary report (IDSR) guide, [School inspection data summary report \(IDSR\) guide - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/government/publications/school-inspection-data-summary-report-idsr-guide)

³⁹ Ofsted (2023) School inspection handbook, <https://www.gov.uk/government/publications/school-inspection-handbook-eif/school-inspection-handbook-for-september-2023#risk-assessment>, hämtad 2023-11-13

⁴⁰ Ofsted (2023), Parent View, <https://parentview.ofsted.gov.uk/>, hämtad 2023-11-13

börjar. Tidigare aviserade Ofsted att de skulle komma och genomföra en inspektion flera månader på förhand. Att informera 24 timmar innan inspektionen kom att bli den nya standarden vid Ofsted efter omfattande problem med så kallad "window-dressing", till exempel genom att lokaler var nymålade eller att "sämre" lärare var sjukskrivna vid Ofsteds besök.

Skolinspektörerna förbereder sig innan inspektionen genom att samla tillgänglig information om skolan och dess undervisning. Innan inspektionen kontaktas skolledningen för ett planeringssamtal av granskningen samt ett längre samtal, vanligtvis omkring 90 minuter, som handlar om skolans undervisning. Genom inspektörernas förberedelse inför granskningen och samtalet om utbildningen med rektorn ska inspektören kunna bilda sig en övergripande förståelse för hur undervisningen följer läroplanen, samt elevernas beteende, resultat och personliga utveckling.

Ofsteds inspektioner varar vanligtvis i två dagar, då inspektörerna är på plats i skolan för att genomföra intervjuer och klassrumsobservationer. Likt i Sverige tar inspektörerna del av styrdokument och annan relevant information om skolan. Till skillnad från i Sverige inkluderar granskningen även åsikter från föräldrar.⁴¹

Ofsted har specificerat fyra bedömningsområden för sin huvudinspektion:

- Utbildningens kvalitet (pedagogik och resultat)
- Beteenden och attityder (t.ex. studiero)
- Personlig utveckling (elevernas utveckling utöver kunskapsresultat)
- Ledarskap och styrning

Därutöver bedömer inspektionen även skolans "safeguarding", vilket handlar om skolans åtgärder och processer för att skydda barn och ungdomar från skador eller missbruk. "Safeguarding" är det enda som bedöms som godkänt eller icke-godkänt. Om en skola inte har fungerande processer för att skydda barn och ungdomar bedöms skolan direkt som *otillräcklig*.

Bedömningsgrunderna finns utstakade i Ofsteds handbok för inspektörer och är typiskt sett i hög utsträckning präglade av chefsinspektörens styrning. Den nuvarande handboken har ett relativt stort fokus på skolornas interna processer, samt deras arbete med läroplanen och innehållet i undervisningen. Tidigare fokuserade Ofsted mer på kunskapsresultat. En av anledningarna till att fokusera mindre på kunskapsresultat och mer på undervisningens innehåll var att inspektörerna uppmärksammade att många skolor erbjöd för enkla kurser eller la för stor del av undervisningen på provförberedelser. I intervju med en tidigare analyschef vid Ofsted framkommer dock att det är viktigt för myndigheten att inte särkoppla undervisningen från kunskapsresultat. Vidare framkommer att valet av sir Martyn Oliver som tillträdande chefsinspektör från 1 januari 2024 sannolikt medför att Ofsted återigen kommer lägga ett större fokus på kunskapsresultat. Det ökade fokuset på kunskapsresultat innebär bland annat att en skola inte ska bedömas som bra, om inte kunskapsresultaten också är bra – även om skolan har en bra planering.⁴²

Ofsteds inspektörer har detaljerade riktlinjer att förhålla sig till kopplat till bedömningen av undervisningen samt hur skolledare och lärare implementerar de övergripande nationella riktlinjerna för läroplanen. Handboken beskriver även att inspektörerna ska undersöka utbildningens resultat och hur den påverkar eleverna och deras lärande. Inom bedömningsområdet utbildningens kvalitet beskrivs bland annat hur inspektörerna ska bedöma kvalitet i undervisningen inom läsning och matematik. För att bedöma hur skolan stöttar eleverna i deras tidigare stadier av läsning ska inspektören, utöver att bedöma skolans plan för läsinsatser, även lyssna till elevers högläsning. Inspektörer ska även undersöka hur skolan försäkrar sig om att eleven förstår och kommer ihåg matematiska koncept. Skolinspektionen har inte samma ämnesspecifika fokus, utan bedömer till exempel huruvida undervisningen är varierad och välstrukturerad, samt hur väl skolan motiverar elever och anpassar undervisningen efter deras behov.

⁴¹ Ofsted (2023) School inspection handbook, <https://www.gov.uk/government/publications/school-inspection-handbook-eif/school-inspection-handbook-for-september-2023#risk-assessment>, hämtad 2023-11-13

⁴² SchoolsWeek, Ofsted switches back to exam results 'as a starting point', 23 september 2023, <https://schoolsweek.co.uk/ofsted-switches-back-to-exam-results-as-a-starting-point/>, hämtad 29 november 2023

Vid slutet av varje dag sammanställer Ofsteds inspektörer materialet, för att dra slutsatser som kommer att vägleda ytterligare inspektionsaktiviteter och/eller informera om deras slutliga bedömningar. Inspektionen avslutas med att inspektörerna håller ett feedbackmöte med skolan. Efter skolbesöket sammanställs inspektionens resultat i en kortfattad rapport på cirka sju sidor. Rapporten innehåller inspektörens sammantagna betyg av skolan, motiveringar och ett besvarande av frågeställningarna: "Hur är det att gå på den här skolan" samt "Vad gör skolan bra och vad behöver den göra bättre?".

OFSTEDS GRANSKNINGAR RESULTERAR I ETT SAMMANTAGET BETYG

Efter inspektionen tilldelar Ofsted den granskade verksamheten ett betyg från den fyra gradiga skalan (enastående, bra, kräver förbättring eller otillräcklig), vilket även avgör när skolan ska granskas nästa gång. Ungefär 12 procent av de engelska skolorna bedömdes 2022 behöva förbättring eller ha otillräcklig kvalitet. Dessa skolor omgärdas typiskt sett av en särskild uppföljning, så kallad "monitoring" (se nedan). Skolor som har bedömts som ha god eller enastående kvalitet får uppföljningsbesök, så kallad "ungraded inspection". Enligt data från Ofsted hade återbesöken av skolor med betyget enastående fram till februari 2023 resulterat i att 40 procent behöll sin status. 50 procent nedgraderades till bra. 10 procent behövde genomföra förbättringar och 1,4 procent bedömdes vara otillräckliga.⁴³

Ofsted beskriver själva att betygen är viktiga för att föräldrar och elever ska få tydlig information om skolor och andra utbildningsanordnare, för att kunna göra välgrundade val. Detta har även belagts i forskning.⁴⁴ Samtidigt har Ofsteds betygssystem varit omdebatterat i England under de senaste åren.⁴⁵ Ofsted har genomfört undersökningar bland lärare och föräldrar om deras syn på betygssystemet. Undersökningarna visar att 74 procent av föräldrarna anser att informationen som Ofsted tillhandahåller är pålitlig. Därtill uppger nästan nio av tio föräldrar att de känner till betyget deras barns skola fick vid den senaste Ofsted-inspektionen. Ofsted har även undersökt lärarnas inställning till betygen. Vissa lärare anser att en tydlig betygsskala hjälper skolor att veta vad de strävar efter och stödjer föräldrar, medan andra föredrar ett system som bygger på godkänt eller icke-godkänt. Undersökningen visar att ungefär hälften av lärarna bedömer att systemet bidrar till skolors förståelse för sin prestation och utveckling.⁴⁶ Den huvudsakliga kritiken mot systemet handlar om att strävan efter ett högt betyg sätter negativ press på skolor och dess personal, vilket kan medföra negativa beteenden, hälsoproblem och minskat samarbete mellan skolor. Kritikerna menar vidare vara svårt att sätta ett rättvisande betyg på en stor komplex verksamhet.

SKOLOR MED LÅGA BETYG BLIR FÖREMÅL FÖR SÄRSKILD GRANSKNING

Till skillnad från Skolinspektionen saknar Ofsted möjlighet att besluta om viten. Men skolor som bedöms som undermåliga blir föremål för en särskild uppföljande granskningsprocess: "monitoring". Detta gäller skolor som fått betyget "otillräcklig" i dess senaste inspektion, alternativt har graderats som att de "behöver förbättringar" i två inspektioner i rad. "Monitoring-processen" anpassas efter enskilda fall efter vad som behövs förbättras i skolan. Under processen kan en skola få upp till fem uppföljande inspektioner. Ofsted uppskattar att skolan ska kunna förbättras inom 18 till 24 månader.⁴⁷ Under 2021/22 var 400 skolor i England en del av denna granskningsprocess.⁴⁸

Om skolan misslyckas med att förbättra sig under "monitoring-processen" kan landets utbildningsdepartement besluta att skolan ska tas över, så kallad "re-brokering". I praktiken innebär det att en ny aktör får uppdraget att ta över driften av skolan och ansvaret för dess elever. Skolans ledning ersätts, vilket ofta

⁴³ BBC News (2023) [What is Ofsted and how do inspections work? - BBC News](#), hämtad: 2023-11-13

⁴⁴ Graves, E, och Hussain, I., (2021), The Importance of School Quality Ratings for School Choices: Evidence from a Nationwide System, Working paper, October 2021

⁴⁵ The Guardian, How the death of Ruth Perry has reignited Ofsted inspections row, <https://www.theguardian.com/education/2023/mar/21/how-the-death-of-ruth-perry-has-reignited-ofsted-inspections-row>, hämtad 2023-12-05

⁴⁶ Ofsted (2019) Retaining the current grading system in education, hämtad 2023-11-13 https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5fb3fdbde90e07208fd2cb8e/Retaining_the_current_grading_system_-_arguments_and_evidence_290419.pdf

⁴⁷ Ofsted (2023) School monitoring handbook, <https://www.gov.uk/government/publications/school-inspection-handbook-eif/school-monitoring-handbook-for-september-2023>, hämtad 2023-11-13

⁴⁸ Ofsted (2022) Ofsted Annual Report 2021/22, <https://www.gov.uk/government/publications/ofsted-annual-report-202122-education-childrens-services-and-skills>, hämtad 2023-11-13

resulterar i att huvudläraren och en stor del av övriga lärare slutar vid skolan. "Re-brokering" kan ske både från skolor som är helt respektive delvis skattefinansierade.

4.3 Skolinspektion i Nederländerna

Skolinspektionen i Nederländerna har en välutbyggd inspektion som har vissa likheter med både svensk och engelsk skolinspektion, trots att deras utbildningssystem skiljer sig avsevärt. Nederländerna har valts i den internationella utblicken för att förmedla en bild av hur andra europeiska länder arbetar för att säkra och höja kvalitén på landets skolor och dess undervisning.

Den nederländska Skolinspektionen och dess inspektionsmodell har funnits sedan början av 1800-talet och kan, precis som Englands inspektionsmodell, beskrivas som en riskbaserad modell.⁴⁹ Alla skolor i Nederländerna inspekteras var fjärde år, men utformningen av inspektionerna varierar beroende på behoven hos enskilda skolor. Utöver detta genomför den nederländska Skolinspektionen årligen en prestations- och riskanalys över landets samtliga skolor. Analysen är delvis automatiserad och baseras på tillgängliga data, som elevresultat, framsteg i elevernas kognitiva utveckling, utveckling av elevantal, samt ett stort fokus på centralprovresultat som korrigeras för elevernas bakgrund. Skolor klassificeras sedan i olika kategorier efter hur de presterar, vilket i sin tur bestämmer

hur genomgående inspektionen kommer att vara. Skolor som inte anses ha kvalitetsproblem behöver endast gå igenom lättare inspektioner, medan skolor med kvalitetsproblem måste genomgå mer detaljerade inspektioner. Om en skola uppvisar särskilda brister och det är lång tid kvar till nästa fyraårskontroll kan myndigheten besluta att en skola ska genomgå ytterligare granskning.⁵⁰

Skolinspektion	Inspectie van het Onderwijs
Antal anställda	5 000
Antal skolenheter	Ca 10 000
Antal inspektioner 2022	690
Sanktionsmöjligheter	Ja
Regelbunden granskning	Ja, under en fyra-årsperiod
Kvalitetsgranskning	Ja, sedan 2021
Betygsättning av skolor	Ja
Vänder sig till allmänhet	Ja
Möjlighet till oannonserade besök	Under utredning

Den nederländska Skolinspektionen beskriver själva att granskningen ska besvara frågorna: vad görs bra idag, vad kan förbättras och vad måste förbättras? Under de senaste åren har myndigheten haft ett inspektionsförfarande som i stor utsträckning fokuserar på skolans styrorgan. Idén är att inspektionen blir en kvalitetssäkring av styrningen, vilken i sin tur kan förbättra skolornas kvalitet. En del av granskningen innebär att försöka stimulera skolor att ständigt förbättra sin kvalitet genom att fastställa egna mål och ambitioner för att nå över en grundläggande kvalitetsnivå.⁵¹ Dock uppger myndigheten att de från och med 2023 strävar efter en bättre balans mellan tillsyn på skol-, styrelse- och systemnivå och anser att de senaste årens tillsyn i stor utsträckning har riktats mot skolans styrelse. I stället strävar man efter ett ökat fokus på utbildningens kvalitet. Sedan september 2023 har myndigheten börjat genomföra slumpmässiga kvalitetsundersökningar på skolor. På initiativ av landets styrande politiker diskuterar myndigheten alternativet att införa oanmälda inspektioner.⁵²

Vid en regelbunden granskning (fyraårskontrollen) sker en omfattande granskning av hela utbildningsinstitutionen. Inspektörerna bedömer då undervisningens kvalitet, resultat, ledning och styrning, samt kontrollerar om institutionen följer nationella lagar och regler. Granskningen inkluderar ofta besök på skolan och intervjuer med personal och elever. Liksom Skolinspektionen genomför den nederländska myndigheten tematiska inspektioner där specifika områden eller teman under utbildningen undersöks. Exempel på den typen av områden är säkerhet, kvalitetskontroll, undervisningsmetoder eller annat som är relevant för utbildningen. Myndigheten genomför även inspektioner inför nyetablering, för att bedöma om institutionen har potential att uppfylla kvalitetskraven och regler för etablering. De kan även genomföra

⁴⁹ Heller Sahlgren och Jordahl (2016), Information – ett verktyg för bättre skolsystem, SNS Förlag

⁵⁰ Jaarlijkse prestatie- en risicoanalyse, Inspectie van het onderwijs, <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/werkwijze-van-de-inspectie/jaarlijkse-prestatieanalyse>, hämtad 2023-11-12

⁵¹ Heller Sahlgren och Jordahl (2016), Information – ett verktyg för bättre skolsystem, SNS Förlag

⁵² De versterking van ons toezicht, Inspectie van het onderwijs, <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/de-versterking-van-ons-toezicht>, hämtad 2023-11-12

uppföljande inspektioner om en utbildningsinstitution tidigare har granskats och fått rekommendationer eller krav på förbättring för att se om institutionen har vidtagit åtgärder och förbättringar.⁵³

Om brister eller möjliga utvecklingsområden identifieras under en inspektion ger den nederländska Skolinspektionen rekommendationer och krav på utbildningsinstitutionen att åtgärda. Myndighetens sanktionsmöjligheter beror på inspektionernas resultat och huruvida skolorna vidtar åtgärderna i fråga. Möjliga sanktioner är krav på förbättring, varningar, böter och straff. På inspektionsmyndighetens rekommendation kan utbildningsministeriet varna skolor med kvalitetsproblem, samt sedan 2011 dra in deras offentliga finansiering om problemen inte åtgärdas. Myndigheten själva har mandat att minska finansieringen med upp till 15 procent, även om de åtgärder som berör finansiering sällan används. Inspektionsmyndigheten offentliggör sina bedömningar i form av rapporter om enskilda skolors kvalitet. Rapporterna finns att läsa på myndighetens webbplats.

4.4 Skolinspektion i Estland

Estland är ett land som har klättrat i Pisa-undersökningarna under de senaste tio åren och är nu bäst i Europa inom läsförståelse, matematik och naturvetenskap. Elevers starka skolresultat, i kombination med en mycket begränsad inspektion av landets skolor gör landet intressant i en internationell utblick.

I Estland finns ingen separat inspektionsmyndighet och det genomförs ingen storskalig regelbunden eller planerad typ av tillsyn. I stället är det Utbildnings- och forskningsdepartementet som genomför inspektion i enskilda ärenden, till exempel när en utbildningsinstitution har ansökt om ett utbildningstillstånd för att starta en ny skola eller om problem och klagomål inkommit via anmälningar. Fram till 2017 bedrev departementet även tematiska granskningar av skolors verksamhet. Sedan dess har departementet övergått till att, utöver tillstånden, endast utföra riskbaserad tematisk kontroll. I jämförelse med andra europeiska länder utför Estland en mycket begränsad form av tillsyn mot landets skolor. Estländska skolor arbetar löpande med intern utvärdering av sin verksamhet.

Skolinspektion	Genomförs av utbildningsdepartementet, Haridus- ja Teadusministeerium
Antal anställda	17
Antal skolenheter	Ca 500
Antal inspektioner 2022	28
Sanktionsmöjligheter	Rekommendationer, böter och indraget tillstånd
Regelbunden granskning	Nej
Kvalitetsgranskning	Ja, sedan 2021
Betygsättning av skolor	Nej
Vänder sig till allmänhet	Nej
Möjlighet till oannonserade besök	Möjligt, men genomförs sällan

Inspektionen genomförs i alla utbildningsinstitutioner som erhåller en ny verksamhet eller utbildningstillstånd. Syftet med inspektionen är att säkerställa att den faktiska verksamheten i utbildningsinstitutionen överensstämmer med de handlingar som har lämnats in med ansökan om utbildningstillstånd. En riskbaserad kontroll kan genomföras om en skola exempelvis sticker ut med avseende på elevers låga kunskapsresultat, stora avhopp från skolan eller om klagomål har inkommit. Dock beskriver Utbildningsdepartementet att de inledningsvis försöker att lösa skolans problem genom rådgivningstjänster och efterfrågar kompletterande information och/eller granskning av dokumentation.⁵⁴

Det team som utför inspektionen består vanligtvis av 1–2 tjänstemän och inspektionsprocessen tar från 2 till 4 arbetsdagar. Utförandet av inspektionen föregås av en planeringsfas där målet och omfattningen av inspektionen definieras, teamet bildas, tillgänglig data samlas in och analyseras, schemat sammanställs och utbildningsinstitutionerna meddelas om den kommande inspektionen. Inspektionen är baserad på insamling av bevis som är nödvändiga för att göra en bedömning av verksamheten. Inspektörens mål är att samla lämpliga och tillräckliga bevis som utgör grunden för välgrundade slutsatser och rekommendationer.⁵⁵

⁵³ Het vierjaarlijks onderzoek bestuur en scholen, Inspectie van het onderwijs, <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/vierjaarlijks-onderzoek>, hämtad 2023-11-12

⁵⁴ The Standing International Conference Of Inspectorates, Country Profile Estonia 2018, https://www.sici-inspectorates.eu/getattachment/6ec120e7-aa20-442c-9e6b-06025da12e58/Country-Profile-Estonia_2018.pdf.jpg.aspx, hämtad 2013-11-12

⁵⁵ The Standing International Conference Of Inspectorates, The Inspection of Education of Estonia, [https://www.sici-inspectorates.eu/getattachment/b0baadf9-fdb2-4c38-81ab-9cfe21b95d85/The-Inspection-of-Education-of-Estonia-\(2017\).pdf.jpg.aspx](https://www.sici-inspectorates.eu/getattachment/b0baadf9-fdb2-4c38-81ab-9cfe21b95d85/The-Inspection-of-Education-of-Estonia-(2017).pdf.jpg.aspx), hämtad 2013-11-12

Resultaten av inspektionen dokumenteras i en rapport med så specifika motiveringar som möjligt. Ett utkast till rapport skickas till utbildningsinstitutionen för att meddela resultaten av inspektionen och få feedback från utbildningsinstitutionen. Inspektionsrapporten är ett offentligt dokument. Rapporterna från inspektionerna som utförts av Utbildnings- och forskningsministeriet finns tillgängliga på ministeriets webbplats. En inspektionsrapport kan inkludera rådgivande förslag eller obligatoriska förelägganden för skolledaren eller utbildningsinstitutionens huvudman. Vid överträdelse av förelägganden kan bötesbelopp upp till 9600 € begäras eller utbildnings- eller verksamhetstillståndet för utbildningsinstitutionen kan återkallas.

