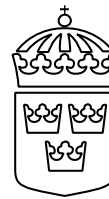


Regeringens skrivelse

2025/26:166



Riksrevisionens rapport om utbildning på vetenskaplig grund

Skr.
2025/26:166

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 5 mars 2026

Ulf Kristersson

Simona Mohamsson
(Utbildningsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och slutsatser samt rekommendationer som Riksrevisionen lämnar till regeringen i sin granskningsrapport Utbildning på vetenskaplig grund – otillräckliga insatser för att stödja skolan med kunskap (RiR 2025:31).

Riksrevisionen har granskat om statens arbete för att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet är effektivt. Riksrevisionens övergripande slutsats är att statens arbete inte är effektivt.

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen är att regeringen ska genomföra en översyn av skolmyndigheternas uppgifter och ansvarsfördelning avseende stöd till skolväsendet samt att regeringen ska säkerställa att regeringsuppdrag till skolmyndigheterna har tidsramar som möjliggör att bästa tillgängliga kunskap ligger till grund för uppdragen.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelser. Att skolmyndigheternas stöd vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet är en högt prioriterad fråga för regeringen. Regeringen anser även att det är av stor vikt att det stöd som myndigheterna tillhandahåller är ändamålsenligt, tydligt och effektivt samt att myndigheterna har en välfungerande samverkan. I det fortsatta arbetet kommer regeringen överväga vilka ytterligare åtgärder som krävs för att statens arbete med utbildning på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet ska fungera effektivt. Ett viktigt underlag i detta arbete är, förutom Riksrevisionens granskning, även Statskontorets redovisning av regeringens uppdrag om en översyn av vissa skolmyndigheters uppgifter och ansvar som kommer att lämnas i mars 2026. Med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

- 1 Ärendet och dess beredning3
- 2 Riksrevisionens iakttagelser.....4
 - 2.1 Bakgrund och syfte med granskningen4
 - 2.2 Riksrevisionens slutsatser.....4
 - 2.3 Riksrevisionens rekommendationer8
- 3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer8
- 4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser13
- Bilaga 1 Riksrevisionens rapport Utbildning på vetenskaplig grund – otillräckliga insatser för att stödja skolan med kunskap (RiR 2025:31).....17
- Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 202696

Riksrevisionen har granskat om statens arbete för att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet är effektivt. Granskningen redovisas i rapporten Utbildning på vetenskaplig grund – otillräckliga insatser för att stödja skolan med kunskap (RiR 2025:31), se *bilagan*. Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 13 november 2025.

Ärendet har beretts inom Regeringskansliet. Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens skolinspektion och Skolforskningsinstitutet har beretts tillfälle att yttra sig. Yttrandena finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2024/02771). I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport. De rekommendationer som Riksrevisionen riktar till Skolverket, Skolinspektionen och Skolforskningsinstitutet behandlas inte i skrivelsen.

2 Riksrevisionens iakttagelser

2.1 Bakgrund och syfte med granskningen

Riksrevisionen har granskat om statens arbete för att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet är effektivt. Granskningen omfattar stöd till alla de skolformer som omfattas av skollagen och avser perioden 2011 fram till i dag. Granskningen har fokuserat på regeringens styrning och skolmyndigheternas processer för att ta fram användbara stöd och kvalitetskriterier som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Med stöd avses de material och de insatser som Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) och Skolforskningsinstitutet producerar, publicerar eller genomför med syfte att stödja verksamma inom skolväsendet. Granskningen omfattar även Statens skolinspektions arbete med att ta fram kvalitetskriterier till den planerade kvalitetsgranskningen.

Av skollagen (2010:800) framgår att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Det är mot bakgrund av skolmyndigheternas centrala roll i skolväsendet som Riksrevisionen har granskat effektiviteten i statens arbete med att främja att skolans pedagogik och skolutvecklingsinsatser vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Granskningens övergripande fråga är om statens arbete för att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet är effektivt. För att besvara den övergripande frågan utgår granskningen från fyra delfrågor:

1. Styr regeringen skolmyndigheterna effektivt för att uppnå en utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet?
2. Arbetar Skolforskningsinstitutet, Skolverket och SPSM på ett effektivt sätt för att deras stöd ska främja en utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet?
3. Har Skolinspektionen beaktat vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet vid utformningen av kvalitetskriterier för den planerade kvalitetsgranskningen?
4. Har lärare förutsättningar att bedriva undervisning utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet?

2.2 Riksrevisionens slutsatser

Statens arbete är inte effektivt

Riksrevisionens övergripande slutsats är att statens arbete för att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet inte är effektivt. Av Riksrevisionens granskning framgår att Skolinspektionen, Skolverket och SPSM har haft arbetssätt som medför en risk för att kunskapsunderlag baseras på ofullständiga eller subjektiva sammanställningar av forskning. Riksrevisionen konstaterar att myndigheternas rutiner inte säkerställer att deras stöd till skolväsendet

vilar på vetenskaplig grund samt att myndigheternas stöd är fragmentiserat och svårt att hitta. Enligt Riksrevisionen kan dessa brister i förlängningen påverka undervisningen i skolan och innebära att elever inte når de kunskapsresultat som annars hade varit möjliga.

Riksrevisionen konstaterar även att Skolforskningsinstitutets verksamhet inte lever upp till intentionerna med myndighetens bildande, dvs. att kritiskt granska och värdera relevanta forskningsresultat utifrån vetenskaplig kvalitet samt att väga samman den kunskap som finns i övergripande, praktiskt användbara kunskapssammanställningar.

Granskningen visar även att Skolforskningsinstitutets forsknings-sammanställningar i låg utsträckning når ut till de verksamma och att sammanställningarna uppfattas som otillgängliga samt irrelevanta. Riksrevisionen bedömer vidare att Skolinspektionen i utformningen av kvalitetskriterier för den planerade kvalitetsgranskningen inte har beaktat vetenskaplig grund med ett systematiskt tillvägagångssätt.

Vidare konstaterar Riksrevisionen att regeringens styrning har bidragit till att flera myndigheter parallellt publicerar stöd på liknande teman, vilket medför att det är otydligt för de verksamma i skolan vart de ska vända sig. Riksrevisionen konstaterar även att ingen skolmyndighet har fått i uppdrag av regeringen att systematiskt samla in lärares professionella erfarenheter samt att ingen av myndigheterna har utvecklat processer för att göra det på eget initiativ.

Det finns en risk att subjektiva bedömningar påverkar myndigheternas stöd

Riksrevisionen bedömer att delar av skolmyndigheternas processer för att utarbeta stöd lämnar ett onödigt stort handlingsutrymme åt enskilda medarbetare och att det medför en risk att kravet på att stöden ska vila på vetenskaplig grund åsidosätts. Riksrevisionen har jämfört skolmyndigheternas arbetssätt för att ta fram kunskapsunderlag och stöd med en vedertagen internationell standard (Campbell collaboration) för forskningssammanställning. Av granskningen framgår att Skolverket och SPSM inte har haft rutiner som lever upp till de krav som ställs på systematik och transparens i arbetet. Riksrevisionens bedömning är dock att det har påbörjats ett förändringsarbete i rätt riktning, eftersom interna processer för att ta fram kunskapsunderlag och kvalitetssäkring har förstärkts, framför allt inom SPSM.

Vidare konstaterar Riksrevisionen att Skolforskningsinstitutet gör systematiska forskningssammanställningar och att arbetet följer en systematisk och transparent process. Riksrevisionen anser dock att myndigheten ofta använder en metod för att väga samman forskningens resultat som kan ge utrymme för tolkningar och kreativa inslag. Forskningssammanställningarna har haft en tonvikt på kvalitativ forskning och kvalitativ sammanvägning av resultaten. Forskning som visar hur elevers kunskapsresultat kan förbättras har enligt Riksrevisionen inte lyfts fram på ett tydligt sätt.

Sammanfattningsvis konstaterar Riksrevisionen att det är viktigt att myndigheterna upprättar arbetssätt som säkerställer att ofullständiga sammanställningar och subjektiva bedömningar av kunskapsläget undviks.

Enligt Riksrevisionen finns det brister i skolmyndigheternas förmedling av kunskap till målgrupperna. Den omständigheten att myndigheternas stöd publiceras i många olika format och av flera olika aktörer leder enligt Riksrevisionen till att det blir svårt och tidskrävande för lärare att orientera sig bland allt stödmaterial.

Riksrevisionen konstaterar att det saknas en sammanhållen stödplattform som gör det möjligt för de verksamma i skolan att på ett enkelt sätt få tillgång till kunskapsstöd. Riksrevisionen menar även att skolmyndigheterna har delvis överlappande uppdrag när det gäller att sammanställa och kommunicera forskning och bistå skolväsendet med stöd för skolutveckling.

Riksrevisionen konstaterar även att få lärare känner till Skolforskningsinstitutet samt att lärare sällan använder sig av Skolforskningsinstitutets rapporter för att planera undervisningen, eftersom rapporterna inte uppfattas som tillräckligt konkreta för att utveckla undervisningen. Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att myndigheternas stödstrukturer för skolväsendet kan förbättras och att myndigheternas stöd i större utsträckning bör vila på systematiskt framtagen kunskap som byggts upp över tid.

Myndigheternas arbetssätt och rutiner har brister

En övergripande slutsats från Riksrevisionen är att skolmyndigheternas arbetssätt för att utarbeta stöd och normerande kvalitetskriterier inte har utgått från bästa tillgängliga kunskap. Riksrevisionen anser att myndigheternas rutiner därmed inte säkerställer att stödet till skolväsendet vilar på vetenskaplig grund. Skolverket har enligt Riksrevisionen inte tillräcklig metodkompetens i arbetet med att ta fram stöd till skolväsendet och ställer för låga krav i forskarsamarbeten.

Riksrevisionen bedömer att både Skolverket och SPSM, inom ramen för nuvarande myndighetsstruktur, behöver ha kompetens internt för att göra litteratursökningar och sammanställa forskning samt att de saknar metoder för att samla in beprövad erfarenhet. Riksrevisionen bedömer även att Skolinspektionens utformning av kvalitetskriterier för den planerade kvalitetsgranskningen inte är effektiv, eftersom kriterierna inte utgår från elevernas målpuppfyllelse och en vetenskaplig grund. Enligt Riksrevisionen krävs det en revidering av kvalitetskriterierna som utgår från en systematisk och transparent forskningssammanställning. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att myndigheterna bör fortsätta att utveckla sina interna processer för att säkerställa att bästa tillgängliga kunskap används i arbetet.

Regeringens styrning har inte främjat stöd till målgrupperna

Riksrevisionen har jämfört regeringens styrning av skolmyndigheterna med regeringens styrning av myndigheterna på hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område. Enligt Riksrevisionen har myndigheterna inom dessa områden uppdrag som innebär att de kan specialisera sig och dra nytta av varandras kompetenser på ett sätt som inte är möjligt för skolmyndigheterna. Riksrevisionen framhåller att det saknas en tydlig kunskapsstyrning inom skolans område och att sättet som

kunskapsstyrningen organiseras på inom hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område kan utgöra en förebild som visar hur myndigheter kan samverka, specialisera sig och dra nytta av varandras uppdrag.

Skr. 2025/26:166

Enligt Riksrevisionen visar granskningen att regeringens styrning av skolmyndigheterna har medfört att stödet till skolan är fragmentiserat och uppfattas som svårtillgängligt av målgrupperna. Riksrevisionen anser att styrningen har bidragit till att myndigheterna parallellt publicerar stöd på liknande teman, vilket medför att det är otydligt för de verksamma i skolan vart de ska vända sig. Riksrevisionen konstaterar att regeringens styrning av kunskapsförmedling från skolmyndigheterna till målgrupperna det senaste decenniet framför allt har fokuserat på forskningskommunikation och fortbildning genom kollegialt lärande. Riksrevisionen bedömer att dessa stödformer inte förmedlar kunskap baserad på bästa tillgängliga kunskap till målgrupperna på ett effektivt sätt.

Vidare konstaterar Riksrevisionen att uppdraget om att sammanställa och kommunicera resultat av forskning i skolmyndigheternas instruktioner har medfört att Skolverket och SPSM har producerat populärvetenskapliga bearbetningar av publicerad forskning. Detta i jämförelse med Socialstyrelsen vars uppdrag i stället är att ta fram kunskapsstöd som operationaliserar forskningen för att den lättare ska kunna användas i verksamheten. Riksrevisionen bedömer att skolmyndigheternas forskningskommunikationsuppdrag inte är ett effektivt sätt att förmedla kunskap till målgruppen och anser att ineffektiviteten förstärks av att uppdraget om forskningskommunikation i dag ligger på tre myndigheter. Därutöver konstaterar Riksrevisionen att det varken är ändamålsenligt eller resurseffektivt att Skolverket, SPSM och Skolinspektionen i dagsläget måste sammanställa forskning själva, i stället för att ta hjälp av Skolforskningsinstitutet.

Riksrevisionen gör bedömningen att en funktion som Skolforskningsinstitutet, med särskilt ansvar för systematisk sammanställning av forskning, behövs även om Riksrevisionen alltså anser att verksamheten i nuläget inte lever upp till intentionerna med myndighetens bildande 2015. Enligt Riksrevisionen krävs det att regeringen gör en översyn av Skolforskningsinstitutets, Skolverkets och SPSM:s uppgifter, med ett tydligare fokus på kunskapsstöd till skolväsendet, samordning mellan myndigheterna och ett effektivt resursutnyttjande.

Riksrevisionen gör även bedömningen att tidsramarna i regeringsuppdrag ibland har varit för snäva och att det har försvårat myndigheternas arbete med att säkerställa att stöd vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Riksrevisionen anser dock att ansvaret för att tidsramarna ska vara rimliga är gemensamt för både regeringen och myndigheterna. Vidare anser Riksrevisionen att det är önskvärt att regeringen styr mot en bred vetenskaplig förankring på myndigheterna, men regeringen bör inte detaljstyra vilken forskning som ska beaktas. Enligt Riksrevisionen avgörs detta bäst genom att fokusera på bästa tillgängliga kunskap.

2.3 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Gör en översyn av skolmyndigheternas uppgifter och ansvarsfördelning avseende stöd till skolväsendet. I arbetet bör följande övervägas:
 - en myndighetsgemensam stödstruktur för skolväsendet
 - en förordningsstyrd kunskapsstyrning av skolan
 - att låta en myndighet ta huvudansvaret för systematisk sammanställning av forskning och att detta kan göras på uppdrag av övriga skolmyndigheter
 - att ge Skolverket och SPSM i uppdrag att fokusera på kunskapsstöd i stället för forskningskommunikation
 - att ge en lämplig aktör i uppdrag att utveckla metoder för att dokumentera, värdera och sammanställa beprövad erfarenhet inom skolan.
- Se till att regeringsuppdrag till skolmyndigheter har tidsramar som möjliggör att bästa tillgängliga kunskap ligger till grund för uppdragen.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Regeringens övergripande bedömning

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelser om att myndigheternas stödstrukturer kan förbättras. Att skolmyndigheternas stöd vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet är en högt prioriterad fråga för regeringen. Regeringen anser att det är av stor vikt att skolmyndigheterna har en välfungerande samverkan och att det stöd som myndigheterna tillhandahåller är tillgängligt och relevant. Regeringen välkomnar därför granskningen och anser att Riksrevisionens iakttagelser utgör ett värdefullt underlag i regeringens fortsatta arbete med att säkerställa att statens arbete för en utbildning på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet fungerar effektivt. Utifrån Riksrevisionens samlade iakttagelser och det samlade resultatet av redan vidtagna åtgärder, kommer regeringen därför att överväga vilka ytterligare åtgärder som krävs. Ett viktigt underlag i regeringens fortsatta arbete för att statens arbete med utbildning på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet ska fungera effektivt är, förutom Riksrevisionens granskning, även Statskontorets redovisning av regeringens uppdrag om en översyn av vissa skolmyndigheters uppgifter och ansvar som lämnas i mars 2026 (U2025/00656), se vidare avsnitt 4.

Riksrevisionen bedömer att statens arbete för att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet inte är effektivt. Riksrevisionen konstaterar att skolmyndigheternas arbetssätt för att utarbeta stöd och normerande kvalitetskriterier inte har utgått från bästa tillgängliga kunskap. Riksrevisionen bedömer att det krävs en översyn av Skolforskningsinstitutets, Skolverkets och SPSM:s uppgifter, med ett tydligare fokus på kunskapsstöd till skolväsendet, samordning mellan myndigheterna och ett effektivt resursutnyttjande. Riksrevisionen rekommenderar därför att regeringen gör en översyn av skolmyndigheternas uppgifter och ansvarsfördelning avseende stöd till skolväsendet.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning. Sverige behöver en stark kunskapsskola där alla lärare har goda förutsättningar att utföra sitt uppdrag och där alla elever ges förutsättningar att nå utbildningens mål. Regeringen har beslutat om ett antal lagförslag som ska förbättra förutsättningarna för skolan att lyckas med sitt kunskapsuppdrag. Det handlar t.ex. om nya läroplaner med en tydligare kunskapsinriktning, ett nytt likvärdigt betygssystem som kommer till rätta med betygsinflationen, ett nytt stödsystem som ser till att de elever som behöver det får stöd tidigt och en reglering av lärares undervisningsuppdrag som ser till att lärare får goda förutsättningar i sitt arbete. En förutsättning för en stark kunskapsskola är även att skolmyndigheternas insatser är tydliga, ändamålsenliga och att de bygger på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Regeringen bedömer även att lärare ska vara rustade med evidensbaserade metoder och en förutsättning för detta är välfungerande, samordnade, effektiva och kompetenta myndigheter som erbjuder relevant och ändamålsenligt stöd. Regeringen har vidtagit flera insatser för att statsförvaltningen ska bli mindre fragmenterad och mer effektiv. Fokus för skolmyndigheternas arbete ska vara kärnuppgifter och att erbjuda stöd som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, se vidare avsnitt 4.

Överväg en myndighetsgemensam stödstruktur för skolväsendet

Av Riksrevisionens granskning framgår att det finns brister i myndigheternas förmedling av kunskap till målgrupperna och att stöd publiceras i många olika format och av flera olika aktörer. Riksrevisionen menar att regeringens styrning av skolmyndigheterna har medfört att stödet till skolan är fragmentiserat och uppfattas som svårtillgängligt av målgrupperna. Riksrevisionen konstaterar att det i dag saknas en sammanhållen stödplattform som gör det möjligt för de verksamma i skolan att på ett enkelt sätt få tillgång till kunskapsstöd. Riksrevisionen anser att innehållet i myndigheternas stöd, för att ge ett effektivt stöd till mottagarna, behöver ha en tydlig struktur och utgå från prioriterade områden. Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att myndigheternas stödstrukturer för skolväsendet kan förbättras. Riksrevisionen rekommenderar därför att regeringen gör vissa överväganden i arbetet med en översyn av skolmyndigheternas uppgifter och ansvarsfördelning avseende stöd till skolväsendet, däribland att överväga en myndighetsgemensam stödstruktur för skolväsendet.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att myndigheternas stödstrukturer för skolväsendet kan förbättras. Regeringen anser att det är av stor vikt att skolmyndigheterna har en välfungerande samverkan och att det stöd som myndigheterna tillhandahåller är tillgängligt, relevant och vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Mot bakgrund av detta gav regeringen skolmyndigheterna i uppdrag att gemensamt genomföra en översyn av dels det stöd som Skolverket, SPSM och Skolforskningsinstitutet tillhandahåller via sina respektive webbplatser, dels den information om råd och vägledning till huvudmän och rektorer som Skolinspektionen tillhandahåller via sin webbplats (U2023/02135). Regeringen gav sedan myndigheterna 2024 ett återkommande åiterrapporteringskrav om att redovisa hur de har omhändertagit de erfarenheter och det arbete som gjorts inom ramen för uppdraget. Åiterrapporteringskravet har resulterat i att myndigheterna har stärkt sitt myndighetsgemensamma arbete med kommunikation av forskning (se vidare avsnitt 4).

Regeringen anser att lärare inte ska behöva lägga tid på att orientera sig bland stödmaterialen, utan skolmyndigheterna bör tillhandahålla ett lättillgängligt stöd som i så hög utsträckning som möjligt är samstämmigt både till form och innehåll och som vilar på bästa tillgängliga kunskap. Regeringen vill samtidigt understryka att en gemensam stödstruktur för myndigheterna behöver vara ändamålsenlig och att det är viktigt att det tydligt framgår vilket ansvar respektive skolmyndighet har och att det är tydligt till vilka målgrupper det riktar sig.

Överväg en förordningsstyrd kunskapsstyrning av skolan

Riksrevisionen rekommenderar vidare att regeringen bör överväga en förordningsstyrd kunskapsstyrning av skolan. Riksrevisionen konstaterar att det på skolans område saknas en reglerad form av kunskapsstyrning, likt den som finns på hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område, där det sedan 2015 finns en förordning om statlig styrning med kunskap (förordningen [2015:155] om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst och LSS-verksamhet). Riksrevisionen konstaterar att skolmyndigheterna inte har ett explicit uppdrag att ta fram praktisknära kunskapsstöd, som till skillnad från forskningskommunikation operationaliserar bästa tillgängliga kunskap till användbara strategier i klassrummet. Riksrevisionen anser att det sätt som kunskapsstyrningen organiseras på inom hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område kan utgöra en förebild, som visar hur myndigheter kan samverka, specialisera sig och dra nytta av varandras uppdrag. Riksrevisionen framhåller även att en upplysningstjänst för skolforskning, liknande den som Statens beredning för medicinsk och social utvärdering tillhandahåller inom sina frågeområden, är något som skulle kunna vara till stor nytta för verksamma inom skolväsendet.

Regeringen bedömer att det är av stor vikt att skolmyndigheterna har en fungerande samverkan, att de kan dra nytta av varandras kompetenser samt att stöd och information som myndigheterna tillhandahåller är användbart i klassrummet och därigenom kan bidra till en undervisning av hög kvalitet. Regeringen instämmer i att det sätt som kunskapsstyrningen organiseras på inom hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område

kan utgöra en förebild. Regeringen bedömer att en jämförelse kan ge viktiga lärdomar, samtidigt som hänsyn även måste tas till de respektive verksamhetsområdenas olika förutsättningar.

Skr. 2025/26:166

Överväg att låta en myndighet ta huvudansvaret för systematisk sammanställning av forskning och att detta kan göras på uppdrag av övriga skolmyndigheter

Riksrevisionen bedömer att både Skolverket och SPSM inom ramen för nuvarande myndighetsstruktur behöver ha kompetens internt för att göra litteratursökningar och sammanställa forskning. Samtidigt anser Riksrevisionen att en funktion som Skolforskningsinstitutet, med särskilt ansvar för systematisk sammanställning av forskning, behövs. Riksrevisionen anser dock att det varken är ändamålsenligt eller resurseffektivt att Skolverket, SPSM och Skolinspektionen i dagsläget måste sammanställa forskning själva, i stället för att ta hjälp av Skolforskningsinstitutet.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att det behövs systematisk sammanställning av forskning inom skolområdet, liksom att det är mycket viktigt att det finns välfungerande arbetssätt och rutiner vid myndigheterna. Regeringen har genomfört insatser för att se över myndigheternas ansvar och uppgifter samt beslutat om återrapporteringskrav om verksamhetsutveckling för Skolverket, se vidare avsnitt 4. I likhet med Riksrevisionen konstaterar regeringen att det pågår ett förändringsarbete på myndigheterna.

Överväg att ge Skolverket och SPSM i uppdrag att fokusera på kunskapsstöd i stället för forskningskommunikation

Riksrevisionen bedömer att skolmyndigheternas uppdrag om forskningskommunikation inte är ett effektivt sätt att förmedla kunskap till målgruppen. Enligt Riksrevisionen förstärks ineffektiviteten av att uppdraget i dag ligger på tre myndigheter, samtidigt som även andra aktörer bedriver ett liknande arbete, till exempel den myndighetsfinansierade webbplatsen forskning.se och Lärarstiftelsens webbplats Lärande och forskning. Riksrevisionen konstaterar att uppdraget om forskningskommunikation i skolmyndigheternas instruktioner har medfört att Skolverket och SPSM har producerat populärvetenskapliga bearbetningar av publicerad forskning. Detta i jämförelse med Socialstyrelsens uppdrag som i stället är att ta fram kunskapsstöd som operationaliserar forskningen för att den lättare ska kunna användas i verksamheten. Riksrevisionen bedömer att myndigheterna bör fortsätta att utveckla sina interna processer för att säkerställa tillförlitliga kunskapsunderlag och att det samtidigt krävs att regeringen gör en översyn av myndigheternas uppgifter, med ett tydligare fokus på ett samordnat kunskapsstöd till skolväsendet. Riksrevisionen framhåller att kunskapsstöd som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet inte syftar till att detaljstyra verksamhet, utan är till för att stärka lärarprofessionen genom att de kan kombineras med professionens egna bedömningar och erfarenheter.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att myndigheterna bör fortsätta utveckla sina interna processer för att säkerställa tillförlitliga

kunskapsunderlag. Regeringen bedömer, likt Riksrevisionen, att skolmyndigheternas uppdrag om att sammanställa och kommunicera kunskap om resultat av forskning inte är effektivt och har därför gett Statskontoret i uppdrag att se över myndigheternas uppgifter avseende detta, i syfte att skapa en mer effektiv, ändamålsenlig och tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna, se vidare avsnitt 4.

Överväg att ge en lämplig aktör i uppdrag att utveckla metoder för att dokumentera, värdera och sammanställa beprövad erfarenhet inom skolan

Riksrevisionen framhåller att skolmyndigheternas processer för att ta fram kunskapsunderlag saknar vägledning för att inhämta erfarenhetsbaserad kunskap från lärarkåren. Riksrevisionen konstaterar även att ingen skolmyndighet har tagit initiativ till att samla in beprövad erfarenhet, trots att det är femton år sedan skollagens bestämmelse infördes. Därför kan det, enligt Riksrevisionen, krävas att regeringen ger ett specifikt uppdrag åt en lämplig aktör att göra detta.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning om att myndigheterna bör ha en metod och struktur för att samla in erfarenhetsbaserad kunskap och kriterier för när sådan kunskap kan användas.

Se till att regeringsuppdrag till skolmyndigheter har tidsramar som möjliggör att bästa tillgängliga kunskap ligger till grund för uppdragen

Riksrevisionen bedömer att tidsramarna i regeringsuppdrag ibland har varit för snäva, och att det har försvårat myndigheternas arbete med att säkerställa att stöd vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Riksrevisionen konstaterar att även om regeringen inte har säkerställt att myndigheterna har tidsmässiga förutsättningar att genomföra uppdrag, har skolmyndigheterna ett ansvar gentemot regeringen att tydligt kommunicera vilka tidsramar som krävs i uppdrag som kräver nya kunskapsunderlag. Riksrevisionen anser således att ansvaret för rimliga tidsramar är gemensamt mellan både regeringen och myndigheterna.

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens bedömning. Regeringen kan, i likhet med Riksrevisionen, konstatera att det är viktigt att regeringsuppdrag till myndigheterna har ändamålsenliga tidsramar för att kunna utföras på bästa sätt och att detta ansvar är ett gemensamt ansvar mellan regeringen och myndigheterna. Regeringen vill samtidigt understryka vikten av att myndigheterna har såväl rätt kompetens som väl fungerande interna processer och rutiner, eftersom det är en förutsättning för att kunna ta fram stöd som vilar på bästa tillgängliga kunskap. Regeringen anser också att det måste kunna finnas ett handlingsutrymme att ge uppdrag med kortare tidsramar, i de fall det är nödvändigt.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

För att Sverige återigen ska upprätta en stark kunskapsskola, som är likvärdig oberoende av geografisk hemvist, krävs ett långsiktigt och uthålligt arbete. Regeringen har beslutat ett antal lagrådsremisser med lagförslag som ska förbättra förutsättningarna för skolan att lyckas med sitt kunskapsuppdrag. Det handlar t.ex. om nya läroplaner med en tydligare kunskapsinriktning, ett nytt likvärdigt betygssystem som kommer till rätta med betygsinflationen, ett nytt stödsystem som ser till att de elever som behöver det får stöd tidigt och en reglering av lärares undervisningsuppdrag som ser till att lärare får goda förutsättningar i sitt arbete. En förutsättning för en stark kunskapsskola är även att skolmyndigheternas insatser är tydliga, ändamålsenliga och bygger på vetenskaplig grund. Regeringen anser, i likhet med Riksrevisionen, att skolmyndigheternas stöd och normerande kvalitetskriterier måste utgå från bästa tillgängliga kunskap. I förlängningen handlar det om hur undervisningen bedrivs i det enskilda klassrummet. Frågan är högt prioriterad och regeringen har vidtagit flera åtgärder för att stärka detta arbete. Riksrevisionens iakttagelser utgör ett värdefullt underlag i det fortsatta arbetet.

Regeringen har påbörjat ett omfattande arbete för att stärka en utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Regeringen gav den 27 februari 2025 Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av Skolverkets, SPSM:s, Skolinspektionens och Skolforskningsinstitutets befintliga uppgifter och ansvar samt vid behov lämna förslag på förändringar i nuvarande uppgifts- och ansvarsfördelning. Syftet med uppdraget är att bidra till en tydlig, mer ändamålsenlig och effektiv fördelning av uppgifter och ansvar. I uppdraget gör regeringen bedömningen att det finns delar av skolmyndigheternas arbete som kan vara överlappande. Som exempel lyfts bl.a. myndigheternas arbete med att sammanställa och kommunicera resultat av forskning. Uppdraget ska redovisas senast den 27 mars 2026. Statskontorets bedömningar och förslag kommer, tillsammans med Riksrevisionens iakttagelser, att vara viktiga för det fortsatta arbetet med att säkerställa att statens arbete för att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet fungerar effektivt.

Utöver uppdraget till Statskontoret har flera andra åtgärder vidtagits av regeringen för att stärka en utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, vilket i sin tur har medfört ett förändringsarbete inom myndigheterna. För att säkerställa att myndigheternas stöd och information vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet gav regeringen den 29 juni 2023 skolmyndigheterna i uppdrag att gemensamt genomföra en översyn av dels det stöd som Skolverket, SPSM och Skolforskningsinstitutet tillhandahåller via sina respektive webbplatser, dels den information om råd och vägledning till huvudmän och rektorer

som Skolinspektionen tillhandahåller via sin webbplats. Uppdraget redovisades i början av februari 2024 men arbetet pågår fortsatt vid myndigheterna. Hittills har uppdraget gett resultat hos samtliga myndigheter både när det gäller konkret innehåll på webbplatserna och myndigheternas arbetssätt när det gäller framtagande och publicering av såväl stöd- som informationsinnehåll. Utifrån ett efterföljande återrapporteringskrav om att följa upp arbetet har myndigheterna bl.a. arbetat vidare med ett nätverk som arbetar för att stärka ett myndighetsgemensamt arbete med kommunikation av resultat av forskning. Regeringen har i samma återrapporteringskrav även gett Skolverket i uppgift att genomföra utvecklingsinsatser för att stärka den egna organisationen, styrningen och uppföljningen. Som framgår av Skolverkets yttrande över granskningsrapporten har myndigheten utifrån detta inlett ett omfattande arbete, dels vad gäller att förstärka den egna kompetensen så att en bred vetenskaplig grund säkerställs i myndighetens arbete, dels vad gäller att utveckla myndighetens styrning och processer för framtagande av kunskapsunderlag som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Regeringen har även i Skolinspektionens regleringsbrev för 2026 gett myndigheten i uppdrag att utveckla sitt arbete med kvalitetsgranskning och tillsyn (U2025/02412). Uppdraget innebär att Skolinspektionen successivt ska ställa om sin verksamhet så att skarp och effektiv tillsyn utgör den huvudsakliga delen av myndighetens granskningsuppdrag, där kvalitetsgranskningen är ett komplement till tillsyn. I utvecklingsarbetet ska myndigheten utgå från vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

För att ytterligare understryka vikten av att myndigheterna i sitt arbete ska beakta att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, beslutade regeringen att komplettera Skolverkets, SPSM:s, Skolinspektionens och Sameskolstyrelsens instruktioner med en hänvisning till skollagen (2010:800) som avser detta. I sina yttranden över granskningsrapporten lyfter såväl Skolverket som Skolinspektionen denna ändring. Enligt Skolverket har myndigheten sedan instruktionsändringen genomfördes 2024 arbetat för att på ett tydligare sätt operationalisera formuleringen i myndighetens interna styrning. Skolinspektionen anger att myndigheten efter ändringen har inlett ett arbete med att se över aktualitet och relevans i de vetenskapliga källor som ingår i myndighetens granskningsmodell för planerad kvalitetsgranskning. I avvaktan på resultatet av detta arbete har myndigheten valt att minska antalet planerade kvalitetsgranskningar.

Regeringen har även beslutat om att förstärka vissa regeringsuppdrag med skrivningar om att uppdraget ska utföras utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet för att understryka vikten av denna prioriterade fråga. Regeringen kan, i likhet med Riksrevisionen, konstatera att det är viktigt att regeringsuppdrag till myndigheterna har ändamålsenliga tidsramar för att kunna utföras på bästa sätt och att detta ansvar är ett gemensamt ansvar för regeringen och myndigheterna. I kommande uppdrag till myndigheterna kommer regeringen beakta Riksrevisionens bedömning gällande tidsramar i den mån det är möjligt.

Regeringen har vidare beslutat om att inrätta ett vetenskapligt råd vid Skolverket, i syfte att säkerställa att myndighetens stöd vilar på gedigen vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Regeringen följer

myndigheternas arbete med vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet noga och frågan följs upp både under den årliga myndighetsdialogen och i löpande dialoger med myndigheterna. Skr. 2025/26:166

Regeringen konstaterar även, i likhet med Riksrevisionen, att det saknas både en metod och en struktur på nationell nivå för att systematiskt samla in, pröva och dokumentera beprövad erfarenhet. Den 14 december 2023 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att föreslå ändringar i läroplanerna för de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet i syfte att skapa bättre förutsättningar för elevers lärande och kunskapsutveckling (dir. 2023:173). Utredningen överlämnade i februari 2025 betänkandet Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande (SOU 2025:19) till regeringen. Utredningen föreslår bl.a. att en ny utredning bör tillsättas med uppdrag att se över hur ett förstärkt stöd för lärare om undervisning på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet kan tillgängliggöras. Regeringen kan komma att återkomma i denna fråga. Regeringen arbetar för närvarande med de andra förslagen från betänkandet, som syftar till en tydligare kunskapsinriktning för de nya läroplanerna med fokus på grundläggande kunskaper och färdigheter samt bättre anpassning efter elevers kognitiva utveckling och skilda förutsättningar. Regeringen avser att besluta om en proposition i frågan under våren 2026.

I det fortsatta arbetet kommer regeringen överväga vilka ytterligare åtgärder som krävs för att statens arbete med utbildning på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet ska fungera effektivt. Utöver Riksrevisionens granskning, kommer även Statskontorets redovisning av regeringens uppdrag om en översyn av vissa skolmyndigheters uppgifter och ansvar att vara ett viktigt underlag i regeringens fortsatta arbete. Uppdraget kommer att redovisas i mars 2026. I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



 RIKS
REVISIONEN

RiR 2025:31

Utbildning på vetenskaplig grund

otillräckliga insatser för att stödja skolan med kunskap

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2025:31

ISBN 978-91-7086-734-7

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2025



Beslutad: 2025-10-23
Diarienummer: 2024/0660
RiR 2025:31

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Utbildning på vetenskaplig grund – otillräckliga insatser för att stödja skolan med kunskap

Riksrevisionen har granskat om statens arbete för att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet är effektivt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Skolforskningsinstitutet, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens skolinspektion och Statens skolverk.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisorn Helena Holmlund har varit föredragande. Revisorn Malin Jondell Assbring, revisionsdirektören Sofia Sandgren Massih och enhetschefen Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Helena Holmlund

För kännedom

Regeringskansliet; Utbildningsdepartementet
Skolforskningsinstitutet, Specialpedagogiska skolmyndigheten,
Statens skolinspektion och Statens skolverk

Skr. 2025/26:166
Bilaga 1

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	9
1.3 Utgångspunkter för granskningen	11
1.4 Metod och genomförande	12
1.5 Granskningsrapportens disposition	13
2 Regeringens och skolmyndigheternas ansvar och uppgifter	14
2.1 Ramarna för regeringens styrning	14
2.2 Skolverket och SPSM ska ansvara för stöd, i form av bland annat råd, fortbildning och kompetensutveckling samt kommunikation av forskningsresultat	15
2.3 Skolforskningsinstitutet ska sammanställa forskning som bidrar i undervisningen	15
2.4 Skolinspektionen ska granska utbildningens kvalitet	16
2.5 Myndigheterna har tagit gemensamma initiativ för utbildning på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet	17
2.6 Kunskapsstyrning förekommer inom hälso- och sjukvården och internationellt	19
3 Regeringens arbete för en effektiv kunskapsstyrning	22
3.1 Bedömningsgrunder	22
3.2 Regeringen har givit skolmyndigheterna i uppdrag att kommunicera forskning, men inte att förmedla kunskapsstöd	22
3.3 Flera regeringsuppdrag lyfter vetenskaplig grund, men de utvärderas inte	25
4 Skolmyndigheternas arbete för att säkerställa att stöd vilar på vetenskaplig grund	28
4.1 Bedömningsgrunder	29
4.2 Det saknas en aktör som samlar in beprövad erfarenhet	31
4.3 Otillräcklig kompetens för att garantera den vetenskapliga förankringen	31
4.4 Skolverkets och SPSM:s stöd till verksamma i skolan har inte tagits fram på ett systematiskt sätt	33
4.5 Myndigheternas forskningskommunikation överlappar, och når inte alltid ut	43
5 Kvalitetskriterierna i Skolinspektionens planerade kvalitetsgranskning	50
5.1 Bedömningsgrunder	50
5.2 Kvalitetskriterierna vilar huvudsakligen på skolans styrdokument, inte på bästa tillgängliga kunskap	51
6 Lärares förutsättningar att utforma undervisning utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet	55
6.1 Bedömningsgrunder	55
6.2 Lärare saknar tillgängliga kunskapsstöd och tid för att kunna ta till sig forskning	55

7	Slutsatser och rekommendationer	60
7.1	Risk för att subjektiva bedömningar påverkar myndigheternas stöd	60
7.2	Stöd finns i onödigt många format och når inte alltid lärare	63
7.3	Skolverket har inte tillräcklig metodkompetens och ställer för låga krav i forskarsamarbeten	64
7.4	Skolinspektionens kvalitetskriterier har inte tydligt vetenskapligt stöd	64
7.5	Regeringen styrning har inte främjat stöd till målgrupperna	65
7.6	Rekommendationer	67
	Referenslista	69

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor att ladda ner från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

- Bilaga 1.** Best practice för forskningssammanställning, konsensusmetoder och exempel från andra myndigheter
- Bilaga 2.** Internationell utblick
- Bilaga 3.** Metodbeskrivning
- Bilaga 4.** Sammanställning av resultat

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens och skolmyndigheternas arbete med att främja en utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Granskningen visar att Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) har haft arbetssätt som medför en risk för att kunskapsunderlag baseras på ofullständiga eller subjektiva sammanställningar av forskning. Myndigheternas rutiner säkerställer därför inte att deras stöd till skolväsendet vilar på vetenskaplig grund. Myndigheternas stöd är dessutom fragmentiserat och svårt att hitta. I förlängningen kan dessa brister påverka undervisningen i skolan och innebära att elever inte når de kunskapsresultat som annars hade varit möjliga.

Sammantaget visar granskningen att statens arbete för att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet inte är effektivt.

Myndigheterna har inte alltid levt upp till kraven på systematik och transparens

Riksrevisionen har jämfört skolmyndigheternas arbetssätt för att ta fram kunskapsunderlag och stöd med en vedertagen internationell standard för forskningssammanställning. Granskningen visar att Skolverket och SPSM inte har haft rutiner som lever upp till de krav som ställs på systematik och transparens i arbetet. Det pågår dock ett förändringsarbete på myndigheterna, och särskilt SPSM har gjort framsteg i att förbättra sina rutiner. Varken Skolverket eller SPSM har en metod för att sammanställa erfarenhetsbaserad kunskap från lärarkåren.

Skolforskningsinstitutet gör systematiska forskningssammanställningar, och arbetet följer en systematisk och transparent process. Myndigheten använder dock ofta en metod för att väga samman forskningens resultat som tillåter tolkningar och kreativa inslag. Forskningssammanställningarna har haft en tonvikt på kvalitativ forskning och kvalitativ sammanvägning av resultaten, och forskning som visar hur elevers kunskapsresultat kan förbättras har inte lyfts fram på ett tydligt sätt.

För låga krav och för kort om tid i forskarsamarbeten

Skolverket samarbetar med lärosäten eller enskilda forskare när myndigheten har behov av forskningssammanställningar. Granskningen visar att dessa samarbeten är ett riskmoment. Skolverket ställer inte krav på att forskare ska utgå från systematiska litteratursökningar eller att de ska dokumentera hur de gör urval och värderar forskning, något som är vanligt hos andra myndigheter som samarbetar med akademien. Skolverkets samarbeten med forskare styrs också av tidsramarna i regeringsuppdrag. Snäva tidsramar är ett återkommande problem som leder till att forskare ofta tackar nej till att medverka, och till att de forskare som accepterar villkoren inte har förutsättningar att göra ett bra arbete.

Kvalitetskriterier har inte tydligt vetenskapligt stöd

Skolinspektionens arbete för att ta fram kvalitetskriterier till den planerade kvalitetsgranskningen har i första hand utgått från skolans styrdokument, även om det gjordes vissa ansträngningar för att kriterierna skulle ha en grund i forskning. Detta arbete brister i systematik och transparens, och kvalitetskriterierna togs fram utifrån ett begränsat kunskapsunderlag. Trots att syftet är att fokusera på kunskapsresultat, har den planerade kvalitetsgranskningen i sin nuvarande form en svag koppling till elevers måiluppfyllelse.

Stöd publiceras av många aktörer och når inte alltid lärare

Det saknas en sammanhållen stödplattform som gör det möjligt för de verksamma i skolan att på ett enkelt sätt få tillgång till kunskapsstöd.

Skolmyndigheterna har delvis överlappande uppdrag när det gäller att sammanställa och kommunicera forskning, och bistå skolväsendet med stöd för skolutveckling. Sammantaget innebär detta att det finns många olika typer av stöd och publikationer, på flera olika myndigheters webbsidor, och det är otydligt för lärare vart de ska vända sig för att få stöd. Granskningen visar att lärare sällan använder sig av Skolforskningsinstitutets rapporter för att planera undervisning. Lärare har begränsat med tid och efterfrågar därför ett praktisknära stöd som vilar på sammanställd forskning. Ett sådant stöd kan också hjälpa lärare att förhålla sig till trender om hur utbildning och undervisning ska bedrivas.

Regeringens styrning har inte främjat stöd till målgrupperna

Riksrevisionen har jämfört regeringens styrning av skolmyndigheterna med styrningen av myndigheterna på hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område. På hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område har myndigheterna uppdrag som innebär att de kan specialisera sig och dra nytta av varandras kompetens på ett sätt som inte är möjligt för skolmyndigheterna.

Uppdraget om *forskningskommunikation* i skolmyndigheternas instruktioner har medfört att Skolverket och SPSM har producerat populärvetenskapliga bearbetningar av publicerad forskning. Socialstyrelsens uppdrag är i stället att ta fram kunskapsstöd som operationaliserar forskningen för att den lättare ska kunna användas i verksamheten.

Riksrevisionen bedömer att myndigheterna bör fortsätta att utveckla sina interna processer för att säkerställa tillförlitliga kunskapsunderlag. Samtidigt krävs att regeringen gör en översyn av myndigheternas uppgifter, med ett tydligare fokus på ett samordnat kunskapsstöd till skolväsendet. Kunskapsstöd som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet syftar inte till att detaljstyra verksamhet, utan till att stärka lärarprofessionen genom att de kan kombineras med professionens egna bedömningar och erfarenheter.

Rekommendationer

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att myndigheternas stödstrukturer för skolväsendet kan förbättras. En bättre stödstruktur kan uppnås bland annat genom en tydligare styrning mot förmedling av kunskapsstöd som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, en stärkt funktion för systematisk sammanställning av utbildningsforskning och tillräckliga tidsramar i regeringsuppdrag.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Gör en översyn av skolmyndigheternas uppgifter och ansvarsfördelning avseende stöd till skolväsendet. I arbetet bör följande övervägas:
 - en myndighetsgemensam stödstruktur för skolväsendet
 - en förordningsstyrd kunskapsstyrning av skolan
 - att låta *en* myndighet ta huvudansvaret för systematisk sammanställning av forskning och att detta kan göras på uppdrag av övriga skolmyndigheter
 - att ge Skolverket och SPSM i uppdrag att fokusera på kunskapsstöd i stället för forskningskommunikation
 - att ge en lämplig aktör i uppdrag att utveckla metoder för att dokumentera, värdera och sammanställa beprövad erfarenhet inom skolan.
- Se till att regeringsuppdrag till skolmyndigheter har tidsramar som möjliggör att bästa tillgängliga kunskap ligger till grund för uppdragen.

Till Skolverket

- Se till att myndigheten har kompetens internt för att söka och sammanställa forskning, och för att beställa och omhänderta forskningssammanställningar från externa forskare.
- Se till att det finns en process för att ta fram bästa tillgängliga kunskap som utgår från systematisk sammanställning och värdering av forskning.

Till Skolforskningsinstitutet

- Se över myndighetens verksamhet så att den i högre grad lever upp till intentionerna om att främja vetenskapligt underbyggda metoder och arbetssätt i undervisningen. Exempelvis bör myndighetens rapporter på ett tydligare sätt lyfta fram forskning om undervisningens effekter på elevers kunskapsresultat.

Till Skolinspektionen

- Utveckla den planerade kvalitetsgranskningen så att skolors kvalitet bedöms utifrån faktorer som enligt samstämmig forskning leder till hög måluppfyllelse för eleverna.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Trots stora resurser och flera omfattande nationella skolutvecklingsinsatser under den senaste tioårsperioden uppvisar svenska elever bristande måluppfyllelse. Ett exempel är att en fjärdedel av alla femtonåringar inte når upp till en grundläggande nivå i läsförståelse och matematik.¹

En viktig faktor bakom kunskapsutvecklingen är undervisningens kvalitet. Den svenska läroplanen ger lärare stort utrymme att utforma undervisningen utifrån erfarenhet och professionellt omdöme. Samtidigt är det viktigt att lärare, skolledare och huvudmän har kunskap om utvärderade och beprövade arbetssätt i skolan. Om utbildningen har sin grund i metoder och undervisningspraktik som enligt samstämmig forskning och beprövad erfarenhet leder till höga kunskapsresultat kan risken för skolmisslyckanden minskas, och det samlade humankapitalet i samhället bli större. I enlighet med detta ställer skollagen krav på att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.² Bestämmelsen avser både undervisningens innehåll och att skolans pedagogik ska ha vetenskaplig förankring.³ De ekonomiska resurser som går till skolväsendet och den omfattande tid som barn tillbringar i skolan understryker vikten av att resurserna används för att nå så höga kunskapsresultat som möjligt.⁴

Skolans huvudmän är ansvariga för att utbildningen genomförs i enlighet med skollagen, förordningar och andra relevanta författningar.⁵ Ansvaret för att undervisningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet vilar dock i stor utsträckning på den enskilda läraren.⁶ Det är lärarens professionella omdöme i kombination med erfarenhet, kunskaper från lärarutbildning och riktlinjer i läroplaner som ligger till grund för lärarens professionsutövning.⁷ Därutöver finns skolmyndigheterna Skolforskningsinstitutet, Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) som bistår med stödmaterial, stödsatser, inspektion, fortbildning och kommunikation om resultat av forskning.⁸

¹ Skolverket, *PISA 2022: 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturkunskap*, 2023.

² 1 kap. 5 § skollagen (2010:800). Någon motsvarande skrivning fanns inte i 1985 års skollag (1985:1100).

³ Prop. 2009/10:165, s. 224.

⁴ År 2022 var den sammanlagda kostnaden för det obligatoriska skolväsendet, inklusive statsbidrag, 151 miljarder kronor. Över en miljon barn är varje år inskrivna i förskoleklass och grundskola och barnen tillbringar sammanlagt tio år i dessa skolformer. Se SOU 2022:53; Skolverket, *Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2022* och Skolverket, *Elever och skolenheter i grundskolan – läsåret 2023/24*, 2024.

⁵ 2 kap. 8 § skollagen.

⁶ Enligt prop. 2009/10:165, s. 223, ger de nationella styrdokumenterna "läraren utrymme att välja innehåll och metoder för att nå målen. Detta kräver ett vetenskapligt förhållningssätt i bemärkelser att kritiskt granska, att pröva och att sätta enskilda faktakunskaper i ett sammanhang."

⁷ Prop. 2009/10:165, s. 223–224.

⁸ Förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk; förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion; förordningen (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet; förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

⁸ Riksrevisionen

Myndigheternas verksamheter har en normerande funktion för hela skolväsendet. Myndigheterna har dessutom resurser för att sammanställa forskning och beprövad erfarenhet om framgångsrika undervisningsmetoder på ett sätt som varken en enskild lärare eller en huvudman kan förväntas ha.

Forskare inom olika vetenskapliga discipliner, intresseorganisationer, fackförbund och remissinstanser har riktat kritik mot bristande vetenskaplig förankring hos skolmyndigheterna. Ett exempel är den allvarliga kritik som riktades mot Skolverkets förslag till ny nationell digitaliseringsstrategi, som inte ansågs utgå från forskning om digitaliseringens effekter.⁹ Ett annat exempel är Skolverkets och SPSM:s genomförande av regeringsuppdraget Specialpedagogik för lärande, som kritiserats för ensidighet och bristande vetenskaplighet.¹⁰

Förarbetena till skollagen understryker lärarnas ansvar för att undervisningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.¹¹ För att detta ska fungera krävs antingen att lärare avsätter tid för att orientera sig om forskning och har kompetens att bedöma forskningens kvalitet och relevans, eller en välfungerande styrning som gör att relevant vetenskap och beprövad erfarenhet förmedlas effektivt till undervisande lärare.

Mot bakgrund av skolmyndigheternas centrala roll i skolväsendet granskar vi effektiviteten i statens arbete med att främja att skolans pedagogik och skolutvecklingsinsatser vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Granskningen omfattar stöd till alla de skolformer som omfattas av skollagen, och omfattar perioden 2011 fram till i dag. Riksrevisionen hoppas med denna granskning kunna bidra till att myndigheternas stöd och insatser får positiva effekter på elevers målpuppfyllelse, och till att skolans resurser nyttjas mer effektivt.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningens övergripande revisionsfråga är om statens arbete för att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet är effektivt.

⁹ Se följande remissvar: Arts and hearts, *Remissvar på Digitaliseringsstrategin 2023–2027*, 2023; Idéburna skolors riksförbund, *Remissyttrande till Skolverkets förslag till nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet 2023–2027*, IFAU, *Skolverkets förslag till nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet 2023–2027*, 2023; Karolinska Institutet, *Beslut om yttrande över förslag till nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet, 2023–2027*, 2023; Lunds universitet, *Yttrande över Statens skolverks förslag till nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet 2023–2027*, 2023; Svenska barnläkarföreningen, *Remissvar angående Skolverkets digitaliseringsstrategi för skolväsendet 2023–2027*, 2023; Svenska skolläkarföreningen, *Svenska Skolläkarföreningens synpunkter på Skolverkets Förslag till nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet 2023–2027*, 2023; Sveriges Lärare, *Yttrande över Förslag på en nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet 2023–2027*, 2023. Regeringen valde efter remissrundan att inte gå vidare med digitaliseringsstrategin.

¹⁰ Reichenberg och Swärd, *Modulanalyser av två moduler i specialpedagogik*, 2020; Ingvar, M. och Mannheimer, F., "Skolverket sprider undervisningsmyter", hämtad 2025-10-17.

¹¹ Prop. 2009/10:165, s. 224.

För att besvara den övergripande frågan ställer vi följande delfrågor:

Delfråga 1: Styr regeringen skolmyndigheterna effektivt för att uppnå en utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet?

Delfråga 2: Arbetar Skolforskningsinstitutet, Skolverket och SPSM på ett effektivt sätt för att deras stöd ska främja en utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet?

Delfråga 3: Har Skolinspektionen beaktat vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet vid utformningen av kvalitetskriterier för den planerade kvalitetsgranskningen?

Delfråga 4: Har lärare förutsättningar att bedriva undervisning utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet?

Granskningen omfattar Skolforskningsinstitutet, Skolinspektionen, Skolverket, SPSM och regeringen.

Granskningen fokuserar på regeringens styrning och myndigheternas processer för att ta fram användbara stöd och kvalitetskriterier som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Med stöd avses de material och de insatser som Skolverket, SPSM och Skolforskningsinstitutet producerar, publicerar eller genomför med syfte att stödja verksamma inom skolväsendet. Stödet kan till exempel vara skriftliga material (ibland med praktiska övningar) och fortbildningsinsatser, men även kommunikation av forskning i olika format. Den fjärde delfrågan belyser förutsättningarna för att lärare ska bära ansvaret för att undervisningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Genom att besvara den kan vi bilda oss en uppfattning om hur systemet och den tänkta ansvarsfördelningen mellan olika aktörer fungerar i praktiken.

1.2.1 Avgränsningar

Vi fokuserar på om myndigheternas processer är ändamålsenliga och kommer inte att ta ställning till huruvida specifika stödinsatser eller material som har utarbetats av myndigheterna har vetenskaplig grund. Vi berör inte heller frågan om undervisningsinnehållet vilar på vetenskaplig grund. Frågor som rör läromedelsreglering berörs inte och granskningen omfattar inte heller lärosätenas lärarutbildningar.

Granskningen kommer inte att beröra läroplaner och kursplaner, trots att regeringen och Skolverket är ansvariga för dessa. Skälet är framför allt att förslag på ny läroplan för de obligatoriska skolformerna samt fritidshemmet lämnades av Läroplansutredningen under 2025.¹²

¹² SOU 2025:19.

¹⁰ Riksrevisionen

Granskningen omfattar inte Sameskolstyrelsen, eftersom myndigheten varken producerar stödmaterial eller har uppgifter som riktar sig till övriga delar av skolväsendet. Den omfattar inte heller SPSM:s rådgivningsverksamhet och myndigheten i egenskap av skolhuvudman.

1.3 Utgångspunkter för granskningen

Granskningen utgår från bestämmelsen i skollagen att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.¹³ Sedan den 1 september 2024 har regeringen i skolmyndigheternas instruktioner förtydligat att de ska beakta denna bestämmelse.¹⁴ Eftersom myndigheternas uppdrag är att stödja skolväsendet var de dock indirekt skyldiga att följa skollagen redan innan detta förtydligande kom till.

I förarbetena saknas en närmare definition av vad det innebär att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.¹⁵ Formuleringen är tagen från högskolelagen men även där saknas en tydlig definition av begreppen.¹⁶ Vi tar därför vår utgångspunkt i etablerade definitioner av vetenskap, som tar fasta på systematiska arbetssätt, replikerbarhet och generaliserbarhet.

Vetenskap definieras enligt Nationalencyklopedin som "organiserad kunskap; som verksamhet *ett systematiskt och metodiskt inhämtande av kunskap* inom ett visst område. Detta kan ske genom att man samlar in och klassificerar data, gör observationer och experiment eller tolkar och analyserar tillgängligt material (till exempel dokument och föremål) för att sedan kunna dra *generella slutsatser* och formulera resultat"¹⁷ (vår kursivering).

I förarbetena saknas även tydlig vägledning om hur beprövad erfarenhet ska definieras eller vad det innebär i praktiken.

I granskningen tar vi också avstamp i förvaltningslagens skrivning om att myndigheter i sin verksamhet ska vara sakliga och opartiska.¹⁸

¹³ 1 kap. 5 § skollagen.

¹⁴ Förordningen med instruktion för Statens skolverk; förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten; förordningen med instruktion för Statens skolinspektion.

¹⁵ I propositionen som föregick skollagen saknas en tydlig definition av bestämmelsen. Det framgår dock att arbetet med att välja innehåll och metod och att värdera resultatet ska präglas av ett vetenskapligt förhållningssätt och kunskaper som grundar sig på relevant forskning och beprövad erfarenhet (prop. 2009/10:165 s. 224). I samma proposition lämnas förslag om att skolan ska vara icke-konfessionell. I samband med det framhålls att fördjupad religionsundervisning måste ske på ett sådant sätt att undervisningen fortfarande är icke-konfessionell, dvs. den ska vila på vetenskaplig grund och vara saklig och allsidig (prop. 2009/10:165 s. 227).

¹⁶ Högskolelagen (1992:1434). I förarbetena till högskolelagen framgår att vetenskaplig grund avser kopplingen mellan undervisningens innehåll och den forskning som bedrivs på lärosäten: undervisningen ska baseras på vetenskaplig grund för att ett nära samband mellan utbildning och forskning ska kunna garanteras. Se prop. 1992/93: 1 samt SOU 1992:1, s. 87–90.

¹⁷ Nationalencyklopedin, "Vetenskap", hämtad 2024-11-05.

¹⁸ 5 § förvaltningslagen (2017:900).

För att bedöma om de granskade verksamheterna lever upp till lagraven utgår vi ifrån en internationell standard för att sammanställa och syntetisera forskningsresultat med syfte att kartlägga det vetenskapliga kunskapsläget på ett område.¹⁹ Enligt denna standard ska systematiska forskningsöversikter tas fram med en transparent metod som strävar efter objektivitet och att primärstudier av högre kvalitet ska ges större vikt i sammanställningen. Vidare gör vi en jämförelse med hur man arbetar med sammanställning av både forskning och erfarenhetsbaserad kunskap på myndigheter med ansvar för hälso- och sjukvård samt socialtjänst. Vi gör även en internationell utblick som bidrar med exempel på hur man arbetar med att sammanställa och förmedla kunskap i andra skolsystem.²⁰

Det finns systematiska metoder för sammanställning av både kvalitativ och kvantitativ forskning, som används av flera internationella aktörer på utbildningsområdet. Enligt best practice bör sådana metoder användas även på områden där forskningen är begränsad, för att förhindra att stödmaterial och rekommendationer baseras på selektivt utvalda studier.

Skolan har både ett kunskapsuppdrag och ett värdegrundsuppdrag. Vissa av skolans aktiviteter kan inte vägledas av vetenskapligt stöd eftersom förutsättningarna för att bedriva forskning är begränsade och utfallen svåra att mäta. Denna granskning har dock som utgångspunkt att *när* det finns vetenskapligt stöd för att vissa aktiviteter eller strategier är framgångsrika ska detta förmedlas. Vidare betonar vi att man inte på förhand kan utgå från att det saknas forskning på ett område – man måste alltid se till att kartlägga kunskapsläget genom en systematisk process för att ta fram bästa tillgängliga kunskap.

Med hjälp av dessa utgångspunkter formulerar vi granskningens bedömningsgrunder som presenteras i kapitel 3, 4, 5 och 6.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Helena Holmlund (projektledare), Malin Jondell Assbring och Sofia Sandgren Massih. Malin Jondell Assbring har endast medverkat i delar som berör rapportens kapitel 3, 4.5.3, 5 samt 6. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Knut Sundell, docent i psykologi och tidigare socialråd vid Socialstyrelsen och Hillevi Lenz Taguchi, professor i pedagogik och barn- och

¹⁹ Den internationella standarden har utarbetats av nätverket Campbell collaboration, som sammanställer forskning om till exempel sociala insatser och utbildning. Denna standard eller varianter av den används av många aktörer på utbildningsområdet, se bilaga 1 för mer information.

²⁰ I bilaga 1 beskriver vi mer utförligt vad en systematisk forskningsöversikt är och hur Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) och Socialstyrelsen arbetar för att sammanställa kunskap. I bilaga 2 sammanfattar vi iakttagelser som rör sammanställning av forskning och kunskapsförmedling i andra länder.

ungdomsvetenskap vid Stockholms universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), Skolforskningsinstitutet, Skolinspektionen, Skolverket och SPSM har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

Granskningen har genomförts genom intervjuer med företrädare för de granskade myndigheterna samt dokumentstudier av myndigheternas interna dokument (framför allt processdokument, rutiner, uppdrag till lärosäten/forskare och exempel på kvalitetssäkring). På Skolverket och SPSM har vi genom fallstudier detaljstuderat hur myndigheterna har gått till väga för att ta fram stöd/insatser. På Skolinspektionen har vi detaljstuderat hur kvalitetskriterier för planerad kvalitetsgranskning (PKG) har tagits fram. I jämförande syfte har vi även gjort intervjuer med medarbetare på Socialstyrelsen och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU), och med internationella aktörer för forskningssammanställning (se bilaga 1 och bilaga 2). Vi har också genomfört intervjuer med förstelärare på 18 skolor runt om i landet, med 6 rektorer på skolor där Skolinspektionen genomfört planerad kvalitetsgranskning, samt skickat ut en enkät till ca 2 400 grundskollärare. Vi har även intervjuat ett stort antal forskare, samt flera aktörer inom utbildningsväsendet. Slutligen har vi tagit del av arbetsmaterial och skriftliga svar på frågor från Utbildningsdepartementet gällande regeringens styrning. Metoderna beskrivs mer utförligt i bilaga 3. I bilaga 4 beskrivs resultat från enkäten och från en webbskrapning av Skolverkets populärvetenskapliga artiklar.

Alla underlag från granskningen, till exempel minnesanteckningar från intervjuer, skriftliga underlag från myndigheter och sammanställda enkätsvar, finns arkiverade i granskningens akt.

1.5 Granskningsrapportens disposition

Rapporten är disponerad på följande sätt: Kapitel 2 presenterar myndigheternas och regeringens olika ansvarsområden. I kapitel 3 besvarar vi delfråga 1 genom en beskrivning av regeringens styrning och våra iakttagelser om hur den har fungerat. Kapitel 4 är ett omfattande kapitel som presenterar iakttagelser som besvarar delfråga 2, dvs. hur myndigheterna har arbetat för att utarbeta stöd. Kapitel 5 behandlar bland annat Skolverkets och SPSM:s arbete med att utarbeta stöd och insatser och vi illustrerar deras arbetssätt med exempel från fallstudier. Kapitel 6 presenterar iakttagelser som berör delfråga 3, om Skolinspektionens planerade kvalitetsgranskning. Kapitel 7 presenterar iakttagelser som berör delfråga 4, om lärares förutsättningar. Kapitel 8 presenterar Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

2 Regeringens och skolmyndigheternas ansvar och uppgifter

Motiven till att införa bestämmelsen om att utbildningens metod ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet är inte tydligt framskrivna i förarbetena till skollagen. Bestämmelsen uppfattas dock hänga samman med att läroplanen Lgr11 ger stor frihet till läraren att utforma undervisningen, och att det därmed är motiverat att sätta ramar för att säkerställa undervisningens kvalitet.²¹

2.1 Ramarna för regeringens styrning

Regeringen kan påverka både utbildningens innehåll och pedagogik genom flera olika styrmekanismer. I första hand styr regeringen genom *läroplaner och kursplaner*, som sätter ramarna för vilka ämnen, kunskaper och färdigheter utbildningen ska omfatta och där det även finns utrymme för att föreskriva specifika undervisningsmetoder.²² Sedan 1994 har Sverige haft läroplaner som utgått från målstyrning, som inte har haft skrivningar om *hur* undervisningen ska bedrivas.²³ Den läroplansutredning som lämnade sitt betänkande i februari 2025 har dock lämnat förslag om att det i den nya läroplanen i större utsträckning ska finnas riktlinjer för undervisningens genomförande, och att det ska finnas exempel på övergripande undervisningsstrategier i kursplanerna.²⁴

Regeringen styr vidare genom *lärarutbildningen*, bland annat genom examensmål, resurstilldelning och behörighetskrav, samt genom instruktioner, regleringsbrev, uppdrag och resurser till *skolmyndigheterna*. Sedan skollagens skrivning tillkom har exempelvis flera uppdrag till Skolverket specifikt angett att insatser ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.²⁵

Regeringen har också styrt genom att tilldela medel till praktisk skolforskning inom de så kallade ULF-avtalen (Utbildning, Lärande, Forskning) som är en nationell stödstruktur för samarbete mellan skolhuvudmän och lärosäten med lärarutbildning.²⁶

²¹ Intervju med jurist som i sin tjänst på Utbildningsdepartementet deltog i arbetet med prop. 2009/10:165, 2024-04-15. Motiven till att *innehållet* ska vila på vetenskaplig grund är tydligare framskrivna i förarbetena. Av författningskommentaren till SOU 2002:121 framgår att nationella styrdokument ger stort utrymme för lärare att välja innehåll. Detta kräver ett vetenskapligt förhållningssätt i bemärkelsen att kritiskt granska, att pröva och sätta enskilda kunskaper i större sammanhang. Vidare framgår att en utbildning som vilar på vetenskaplig grund innebär att val av innehåll ska ske genom kritisk granskning, och att den kunskap som skolan arbetar med ska ha en objektiv grund (SOU 2002:121, s. 538).

²² Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

²³ I många länder är läroplanen mer detaljerad avseende undervisningspraktik och formulerar mer explicit hur läraren förväntas lägga upp undervisningen. Se SOU 2025:19, bilaga 6.

²⁴ SOU 2025:19, s. 161.

²⁵ Se exempelvis Regeringsbeslut U2015/03844/S; Regeringsbeslut U2015/3357/S; Regeringsbeslut U2021/03837.

²⁶ I forskningspropositionen 2025 avsattes 12,5 miljoner kronor för 2025, 25 miljoner kronor för 2026, 37,5 miljoner kronor för 2027 och 50 miljoner kronor för 2028 för praktisk skolforskning inom ramen för ULF. Se prop. 2024/25:60, s. 124.

2.2 Skolverket och SPSM ska ansvara för stöd, i form av bland annat råd, fortbildning och kompetensutveckling samt kommunikation av forskningsresultat

I detta avsnitt beskriver vi de delar av Skolverkets och SPSM:s verksamheter som är föremål för denna granskning.

Båda myndigheterna har i uppdrag att sammanställa och kommunicera kunskap om resultat av forskning.²⁷ I denna rapport benämner vi detta som ett uppdrag om forskningskommunikation.

Skolverket har i uppdrag att stödja huvudmän i deras utbildningsverksamhet samt bidra till att förbättra huvudmännens förutsättningar att arbeta med utveckling av verksamheten för ökad måluppfyllelse.²⁸ Med måluppfyllelse avses i vilken grad eleverna når de mål som anges i de nationella styrdokumenten. Några exempel på Skolverkets stödverksamhet är fortbildning för lärare genom kollegialt lärande, med material som finns tillgängliga på Lärportalen; olika typer av inspirationsmaterial till lärare; stödmaterial om styrning, ledning och kvalitetsarbete som riktar sig till huvudmän och skolledare. Skolverkets forskningskommunikation består av kunskapsöversikter i serien *Forskning för skolan*, och fram till nyligen en stor samling (ca 700) kortare texter i serien *Artiklar om forskning*.

SPSM har i uppdrag att i specialpedagogiska frågor som rör barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning bland annat anordna och medverka i kompetensutveckling och bedriva och medverka i specialpedagogisk utvecklingsverksamhet.²⁹ Exempel från SPSM:s kompetensutvecklingsverksamhet är kurser och webinarier, samt *stödmaterial* och *studiepaket* med fokus på myndighetens målgrupper. SPSM:s forskningskommunikation består av systematiska översikter, rapporter och kortare texter i serien *Forskningsutblickar*.

2.3 Skolforskningsinstitutet ska sammanställa forskning som bidrar i undervisningen

Skolforskningsinstitutet ska bidra till goda förutsättningar för barns och elevers utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever. Myndigheten har i uppdrag att göra systematiska och andra forskningssammanställningar med god vetenskaplig kvalitet. Myndigheten har även i uppdrag att kommunicera forskningsresultaten samt göra dem tillgängliga för de verksamma i skolväsendet, så att de ges goda förutsättningar att genomföra, planera och utvärdera undervisningen

²⁷ Förordningen med instruktion för Statens skolverk; förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

²⁸ 7 § förordningen med instruktion för Statens skolverk. Generella insatser är tillgängliga för alla skolor och huvudmän inom de nationella skolutvecklingsprogrammen. De syftar till att förbättra utbildningen på bred front och inkluderar exempelvis utbildningsmaterial, fortbildning och stöd för skolutveckling. Riktade insatser riktar sig specifikt till utvalda huvudmän och skolor som har identifierats ha särskilda behov.

²⁹ 2 § förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

med stöd av vetenskapligt underbyggda metoder och arbetssätt. Myndigheten delar också ut forskningsmedel till praktisk forskning.³⁰

Ett av Skolforskningsinstitutets beslutande organ – Skolforskningsnämnden – fattar beslut om vilka systematiska forskningssammanställningar som ska göras. Nämnden består till största del av praktiker (lärare, rektorer, skolchefer), men även forskare finns representerade.³¹ Syftet med att nämnden fattar beslut är att den kunskap som sammanställs ska utgå från målgruppens behov.³² Skolforskningsinstitutet har även ett vetenskapligt råd som bland annat stödjer nämnden i det vetenskapliga arbetet med systematiska forskningssammanställningar.

Riksrevisionens granskning berör de delar av myndighetens verksamhet som handlar om att sammanställa och systematisera forskningsresultat med god vetenskaplig kvalitet.

2.4 Skolinspektionen ska granska utbildningens kvalitet

Skolinspektionen har i uppdrag att genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet.³³ Skolinspektionen bedriver tillsyn och kvalitetsgranskning, som regleras i skollagen.³⁴ Myndigheten får också återkommande regeringsuppdrag där regeringen uppdrar åt myndigheten att genomföra en granskning, i flera fall resulterar det i en tematisk kvalitetsgranskning. Såväl tematisk tillsyn som tematisk kvalitetsgranskning kan även initieras av Skolinspektionen.

Riksrevisionens granskning avser Skolinspektionens *planerade kvalitetsgranskning* (PKG).³⁵ Denna granskningsform infördes 2018 mot bakgrund av att såväl Skolinspektionens uppdragsgivare som externa utvärderare framfört önskemål om att myndigheten i högre grad ska bidra till förbättrad kvalitet inom skolväsendet. Eftersom Skolinspektionen bedömdes ha begränsade juridiska möjligheter att ge nyanserad återkoppling inom ramen för tillsynen behövdes en ny granskningsform, som på ett konkret sätt skulle kunna bidra till skolutveckling.³⁶

Syftet med kvalitetsgranskningen är att "Skolinspektionen i högre grad ska kunna granska kvaliteten i skolornas utbildningar, för att därigenom stimulera utvecklingsprocesser hos skolor och huvudmän. Utvecklingsprocesserna förväntas i

³⁰ Förordningen med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

³¹ Skolforskningsinstitutet, "Skolforskningsnämnden", hämtad 2025-08-13.

³² U 2014:02, s. 22.

³³ Förordningen med instruktion för Statens skolinspektion.

³⁴ Med tillsyn avses en självständig granskning med syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. Kvalitetsgranskning avser den granskade utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer. 26 kap. skollagen.

³⁵ Inspektionsformen hette från början regelbunden kvalitetsgranskning. Skolinspektionen, *Inspektion 2018 – direktiv för pilotgranskning i projektsteg 2*, 2017; Skolinspektionen, "Anledning till inspektion", hämtad 2025-05-19; Skolinspektionen, "Planerad kvalitetsgranskning 2024", hämtad 2025-08-13.

³⁶ Skolinspektionen menar att det, när författningskraven är uppfyllda, inte finns rättsligt stöd för att myndigheten ska kunna återkoppla i vilken grad kraven är uppfyllda.

sin tur åstadkomma en kvalitetshöjning i utbildningen och en höjning av elevernas måluppfyllelse.”³⁷ Ökad kvalitet i verksamheterna förväntas uppnås dels genom att de granskade skolorna får information om svagheter och potentiella förbättringsåtgärder, dels genom att Skolinspektionens kvalitetskriterier används av skolorna i deras egna självvärderings- och kvalitetsarbete – dvs. kvalitetskriterierna har en normerande effekt.³⁸

PKG genomförs både på huvudmannanivå och på skolor. På grund- och gymnasieskolor bedöms kvalitet inom fyra olika bedömningsområden, anpassad grund- och gymnasieskola har fem bedömningsområden, och på huvudmannanivå bedöms två områden. Kvalitetsomdömen kan ges på tre nivåer: kvalitet i hög utsträckning; kvalitet i flera delar, och kvalitet i låg utsträckning. Myndigheten fattar beslut efter granskning och i de fall kvaliteten behöver förbättras anges utvecklingsområden i beslutet. Skolan ska efter ca 6 månader redovisa vidtagna åtgärder.

Riksrevisionens granskning har fokuserat på bedömningsområdet *undervisning*. Under 2024 fattades 455 beslut inom planerad kvalitetsgranskning för bedömningsområdet undervisning. Ungefär 2 procent av skolenheterna som granskades ansågs ha låg kvalitet inom undervisning, resterande fördelade sig jämnt över kvalitet i hög utsträckning och kvalitet i flera delar.³⁹

Inom inspektionsformen tillsyn har Skolinspektionen vid två tillfällen utdömt vite respektive återkallat ett godkännande som huvudman med hänvisning till skollagens paragraf om vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.⁴⁰ Skolinspektionen bedömer inte om undervisningen vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet inom PKG.

2.5 Myndigheterna har tagit gemensamma initiativ för utbildning på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet

Skolmyndigheterna har tagit fram en gemensam skrift som ett led i arbetet med att uppfylla skollagens skrivning. I skriften *Att ställa frågor och söka svar* framför myndigheternas tolkning av uppdraget att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Bland annat diskuteras vikten av forskningslitteracitet, former för kollegialt lärande och hur huvudmän och skolledare

³⁷ Skolinspektionen, *Inspektion 2018 – direktiv för pilotgranskning i projektsteg 2*, 2017, s. 2.

³⁸ Skolinspektionen, *Inspektion 2018 – direktiv för pilotgranskning i projektsteg 2*, 2017, s. 5.

³⁹ Skolinspektionen, "Planerad kvalitetsgranskning 2024", hämtad 2025-08-11.

⁴⁰ Det ena beslutet, som förelade en enskild huvudman vite om 100 000 kronor, gällde bland annat att skolan inte undervisade utifrån vetenskaplig grund i ämnet biologi, mer specifikt kring evolutionsteorin. Det andra beslutet, om återkallelse av godkännande, gällde en skola som undervisade i enlighet med scientologins teorier. Skolinspektionen, *Beslut efter uppföljning avseende Ekbyholmsskolan belägen i Norrtälje kommun*, 2021; Skolinspektionen, *Beslut om återkallande av godkännande som huvudman*, 2023.

kan arbeta för att skapa förutsättningar för en utbildning på vetenskaplig grund.⁴¹ Myndigheterna har ställt sig bakom följande uttolkning av skollagen:

Utbildning på vetenskaplig grund innebär att vetenskapligt grundad kunskap ska vara en utgångspunkt när förskolan och skolan planerar, genomför och utvärderar sin verksamhet. Kunskap från relevanta forskningsresultat ska ligga till grund för arbetet, både när det gäller innehållet i utbildningen och formen för utbildningen. (...) Skolans verksamma kan finna vetenskapligt grundad kunskap i olika former. Det kan handla om en enskilda forskningsstudie eller om sammanställningar av forskning inom ett visst område.

Beprövad erfarenhet är professionens egen, gemensamma kunskap. Den växer fram över tid och ur praktiska erfarenheter som diskuteras, delas, prövas, dokumenteras och kritiskt granskas.

Vi noterar att skolmyndigheternas uttolkning av utbildning på vetenskaplig grund är allmänt hållen och tillåter olika tolkningar. Definitionen ställer inte krav på att kunskapen som används ska tas fram med systematiska arbetssätt och lyfter inte heller behovet av att bedöma forskningens trovärdighet innan den används i skolan.

Myndigheterna samarbetar inom *Skolmyndighetsnätverket inom forskningskommunikation och forskningsanvändning*. Nätverket har bland annat fått i uppdrag av myndighetscheferna att kartlägga hur respektive myndighet arbetar med behovsinventering och hur deras samverkan med lärosäten och forskare ser ut, samt att beskriva myndigheternas arbete med forsknings- och kunskapssammanställning.⁴²

I februari 2025 tillsattes en myndighetsövergripande arbetsgrupp med uppdrag att undersöka behovet av, och ta fram underlag för beslut om, en gemensam plattform för forskningskommunikation inom skolväsendet.⁴³

⁴¹ Skolverket, *Att ställa frågor och söka svar – samarbete för vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet*, 2020.

⁴² Se myndighetsgemensamma beslut *Uppdragsbeskrivning för myndighetsövergripande nätverk för närmare samarbete inom frågor om forskningspridning och forskningsanvändning*, 2021, och *Uppdrag om ytterligare steg i utvecklingen av arbetet med forskningspridning och forskningsanvändning*, 2022.

⁴³ Se myndighetsgemensamt beslut *Uppdrag om en gemensam plattform för skolforskningskommunikation*, 2025.

2.6 Kunskapsstyrning förekommer inom hälso- och sjukvården och internationellt

Verksamhet inom hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område ska också utgå från vetenskap och beprövad erfarenhet.⁴⁴ Styrningen av de myndigheter som ansvarar för stöd till hälso- och sjukvården samt socialtjänsten är därför en intressant jämförelse i denna granskning.⁴⁵ Även exempel på hur man arbetar internationellt med kunskapsförmedling till skolväsendet är relevant i sammanhanget.

2.6.1 Reglerad kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst

På hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område används begreppet kunskapsstyrning. Kunskapsstyrning bidrar med stöd till professionen, men ger samtidigt stort utrymme för professionella bedömningar.⁴⁶ Begreppet kunskapsstyrning används sällan inom skolans område, även om det förekommer.⁴⁷

Nyckelbegrepp

Kunskapsstyrning

Insatser för att utveckla och sprida kunskap, till exempel genom olika typer av kunskapsstöd. Syftet är att säkerställa att verksamheter använder bästa tillgängliga kunskap.⁴⁸

Bästa tillgängliga kunskap

Socialstyrelsens definition av bästa tillgängliga kunskap innebär en process som syftar till att stöd i första hand ska baseras på systematiska översikter över vetenskapliga studier, i andra hand på välgjorda enskilda studier, och om det saknas vetenskapligt underlag kan även erfarenhetsbaserad kunskap användas.⁴⁹ I denna rapport används begreppet bästa tillgängliga kunskap för att beskriva kunskap som tagits fram med ett sådant förfarande.

⁴⁴ Enligt 1 kap. 7 § patientlagen (2014:821) ska patienten få sakkunnig och omsorgsfull hälso- och sjukvård som är av god kvalitet och som står i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Enligt 6 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659) ska hälso- och sjukvårdspersonalen utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400) ska verksamheten bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.

⁴⁵ Statskontoret har nyligen genomfört en myndighetsanalys av Socialstyrelsen. Av den framkommer att Socialstyrelsens verksamhet inom kunskapsstyrningen fungerar förhållandevis bra, även om det också finns utvecklingsområden. Se Statskontoret, *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen – slutrapport*, 2025.

⁴⁶ Se exempelvis Socialstyrelsen, "Om nationella kunskapsstöd", hämtad 2025-03-21.

⁴⁷ Statskontoret, *Att styra med kunskap*, 2023. I rapporten diskuteras kunskapsstyrning inom utbildningssektorn.

⁴⁸ Statskontoret, *Att styra med kunskap*, 2023.

⁴⁹ Socialstyrelsen, "Så tar vi fram kunskapsstöden", hämtad 2025-10-15. Se även Socialstyrelsen, *Instruktion Ta fram bästa tillgängliga kunskap*, 2017; *Instruktion Ta fram kunskapsunderlag och bedöm svårighetsgrad*, 2025.

På skolans område saknas också den reglerade form av kunskapsstyrning som finns på hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område, där det sedan 2015 finns en förordning om statlig styrning med kunskap.⁵⁰ Förordningen reglerar att kunskapsstyrningen ska ske genom icke bindande kunskapsstöd och föreskrifter, med syfte att hälso- och sjukvård samt socialtjänst ska bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Förordningen reglerar även samarbetsformer mellan de berörda myndigheterna inom ramen för Rådet för styrning med kunskap. Styrningen ska vara samordnad, effektiv och anpassad till de behov professionerna och huvudmännen har.⁵¹

Socialstyrelsen samarbetar med SBU för att ta fram kunskapsunderlag och därefter utarbета nationella riktlinjer och rekommendationer inom hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område.⁵² Inom hälso- och sjukvårdsområdet utgår man i första hand från metaanalyser baserade på randomiserade kontrollerade experiment. På socialtjänstens område är tillgången på forskning varierad, och man använder sig av forskning med olika metodologisk inriktning. Gemensamt för båda områdena är dock att arbetet alltid utgår från systematiska litteratursökningar och en bedömning av forskningens relevans och trovärdighet. Ambitionen är alltid att använda sig av bästa tillgängliga kunskap.⁵³

SBU har ett tydligt format för att redovisa vilka underlag som ligger till grund för slutsatserna i en publikation, och när det saknas vetenskapligt underlag är detta explicit framskrivet. Socialstyrelsens kunskapsstöd har transparenta och tydliga metodbeskrivningar.

När det saknas tillförlitlig forskning på hälso- och sjukvårdens område använder Socialstyrelsen en strukturerad process, en så kallad konsensusmetod, för att samla in beprövad erfarenhet från erfarna praktiker (se bilaga 1).

Att arbeta med systematiska metoder för att sammanställa kunskap är ett tidskrävande arbete. I normalfallet tar en systematisk översikt ca 18 månader att genomföra, och arbetet kräver specifik kompetens.⁵⁴ När kunskapsunderlagen sedan ska användas för att utarbета stödmaterial blir processen ännu längre – som exempel har Socialstyrelsen en tidshorisont på ca 2–3 år för att ta fram rekommendationer.⁵⁵

⁵⁰ Förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst och LSS-verksamhet.

⁵¹ Verksamhetsområdenas tio generaldirektörer ingår i rådet, där Socialstyrelsens generaldirektör är ordförande. En huvudmannagrupp bistår rådet och informerar rådet om områden där huvudmännen har behov av kunskap. Huvudmannagruppen består av sex ledamöter från regioner och tio ledamöter från kommuner; Socialstyrelsen, "Rådet för styrning med kunskap", hämtad 2025-06-10.

⁵² Se bilaga 1 för en utförlig beskrivning.

⁵³ Intervjuer med företrädare för Socialstyrelsen, 2024-10-16; 2025-04-23. Se även bilaga 1.

⁵⁴ Intervju med företrädare för Skolforskningsinstitutet, 2025-03-27. Förutom medarbetare som är specialiserade på forskningsmetod och/eller externa forskare krävs också informationsspecialister, som är experter på att söka och hantera forskningslitteratur.

⁵⁵ Mejl från företrädare för Socialstyrelsen, 2025-08-20.

2.6.2 Mäklarorganisationer för kunskapsstyrning finns i flera länder

Sverige är relativt ensamt om att enligt lag reglera att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Inom ramen för den här granskningen har vi sett exempel på liknande skrivningar i styrdokumentet på Nya Zeeland men inte i något annat land i Europa.⁵⁶

Det finns dock exempel på andra typer av reglering som styr utbildning och undervisning mot ett sådant mål. Exempelvis kan läroplaner specifikt styra användningen av specifika metoder som har starkt forskningsstöd, som i England där läroplanen föreskriver att lärare ska använda ljudningsmetoden *phonics* vid tidig läsinlärning.⁵⁷

Internationellt finns ett antal exempel på så kallade mäklarorganisationer på utbildningsområdet. Mäklarorganisationer är aktörer som sammanställer forskning och sprider den till praktiker inom utbildningsväsendet och de finns till exempel i England, USA, Australien, Norge och Flandern. Organisationerna kan vara fristående akademiska institut eller finansierade direkt av motsvarande utbildningsdepartement. För mer information, se bilaga 2.

Den engelska mäklarorganisationen Education Endowment Foundation (EEF) utarbetar så kallade *Guidance Reports*, som innehåller tydliga och genomförbara rekommendationer som riktar sig till lärare och skolledare. *Guidance Reports* är organiserade utifrån teman (till exempel läs- och skrivundervisning, matematik, studiero, ledarskap i klassrummet), och studieindelning. Rapporterna grundar sig i forskning som sammanställts i systematiska forskningsöversikter med strikta inkluderings- och exkluderingsvillkor. En panel (bestående av både forskare och lärare) översätter med ett semi-strukturerat förfarande forskningen till rekommendationer. Panelen ska bland annat ta ställning till potentiella fördelar och risker med de föreslagna rekommendationerna, om de berör ett prioriterat område, rekommendationernas kostnader och deras relevans för den engelska skolkontexten.⁵⁸

EEF:s företrädare understryker att syftet med stiftelsens stöd inte är att detaljstyra undervisningen, utan att stärka lärarprofessionen:

Can we say what teachers should be doing at any given moment? No. [...] There are limits, there is for example stronger evidence in English and math than geography. The aim is to support professional decisions, not for us to be telling anyone what they should be doing. We think that evidence should empower professional decisions. (medarbetare, EEF)

⁵⁶ I den nyzeeländska läroplanen står att lärare ska använda sig av forskning och erfarenheter när de planerar sin undervisning, se Ministry of Education, "New Zealand Curriculum", hämtad 2025-08-13.

⁵⁷ Department for Education, "The national curriculum in England", hämtad 2025-06-08.

⁵⁸ Intervjuer med företrädare för EEF, 2025-02-12, samt EEF, *EEF Guidance Reports: process and methodology*.

3 Regeringens arbete för en effektiv kunskapsstyrning

I detta kapitel besvarar vi frågan om regeringen styr skolmyndigheterna effektivt för att uppnå en utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Sammanfattningsvis visar granskningen att regeringen inte har utformat en tydlig kunskapsstyrning av skolväsendet.

Vi konstaterar att styrningen av skolmyndigheterna skiljer sig från hur myndigheterna på hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område styrs. Där finns en förordningsstyrd samverkan mellan myndigheter och uppdrag som underlättar förmedlingen av kunskap. Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna på skolområdet innebär både överlappande uppdrag och att myndigheterna inte alltid kan dra nytta av varandras kompetens. Våra iakttagelser visar också att myndigheternas forskningskommunikationsuppdrag inte bidrar till en skola på vetenskaplig grund på ett effektivt sätt.

3.1 Bedömningsgrunder

Riksrevisionen bedömer att följande ska vara uppfyllt för att säkerställa en effektiv styrning så att utbildningen kan baseras på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet:

- Regeringen ger myndigheterna ändamålsenliga uppdrag som bidrar till en utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.
- Regeringen ser till att ansvarsfördelning och samarbete mellan skolmyndigheterna avseende framtagande av stöd, råd och forskningskommunikation är ändamålsenligt. Det bör vara tydligt vilken myndighet lärare ska vända sig till för att få stöd i sin praktik, och det bör finnas tydliga motiv till överlappande uppdrag.
- Regeringen bör säkerställa att myndigheternas arbete med vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet följs upp.⁵⁹

3.2 Regeringen har givit skolmyndigheterna i uppdrag att kommunicera forskning, men inte att förmedla kunskapsstöd

Granskningen visar att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna inte är ändamålsenlig och att forskningskommunikationen inte bidrar till verksamhetsutveckling på ett effektivt sätt.

⁵⁹ Regeringens styrande funktion förutsätter, enligt Konstitutionsutskottet, att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv (Bet. 2012/13:KU10 s. 99).

Vi har jämfört skolmyndigheternas instruktioner med instruktionerna för några relevanta myndigheter på hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område, och vi kan konstatera att det kunskapsstyrande uppdraget är formulerat på olika sätt. Skolmyndigheterna har i uppdrag att sammanställa och kommunicera forskning, medan myndigheterna inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst har i uppdrag att stödja med kunskap.

Våra iakttagelser i kapitel 4 och 6 visar att kunskapsstöd anpassade för målgruppen sannolikt är ett mer effektivt sätt att verka för en utbildning på vetenskaplig grund än kommunikation av forskningsresultat.

3.2.1 Myndigheterna på hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område tar fram kunskapsstöd – och stöttar varandra

Socialstyrelsen är den myndighet som ansvarar för kunskapsstöd på hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område.⁶⁰ Myndigheten ska enligt sin instruktion genom kunskapsstöd och föreskrifter "bidra till att hälso- och sjukvården samt socialtjänsten bedrivs enligt vetenskap och beprövad erfarenhet".

SBU har i uppgift att utvärdera det vetenskapliga stödet för metoder inom hälso- och sjukvård och i den verksamhet som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.⁶¹ SBU gör detta genom att sammanställa systematiska forskningsöversikter och andra systematiskt framtagna kunskapsunderlag.⁶² Vilka frågeställningar som blir aktuella för en översikt bestäms bland annat genom uppdrag i myndighetens regleringsbrev och i samråd med Socialstyrelsen. I praktiken finns ett upparbetat samarbete mellan Socialstyrelsen och SBU där Socialstyrelsen kan göra beställningar av kunskapsunderlag från SBU.⁶³ Socialstyrelsens och SBU:s arbete beskrivs mer utförligt i bilaga 1.

3.2.2 Skolverket, SPSM och Skolforskningsinstitutet ska sammanställa forskning och kommunicera resultat av forskning

Våra iakttagelser i avsnitt 4.5 visar att myndigheternas delade forskningskommunikationsansvar i praktiken har lett till att publikationer med liknande format och innehåll kan återfinnas hos flera myndigheter parallellt. Våra iakttagelser i kapitel 6 visar också att lärare tycker att det är svårt att orientera sig bland alla aktörer som publicerar forskning som rör skolan, och att deras tid inte räcker till för att läsa och ta ställning till olika forskningsresultat.

⁶⁰ Förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

⁶¹ Förordningen (2007:1233) med instruktion för Statens beredning för medicinsk och social utvärdering.

⁶² Myndigheten ska också systematiskt identifiera och aktivt informera om sådana metoder i hälso- och sjukvården och socialtjänsten vars effekter det saknas tillräcklig kunskap om, se förordningen med instruktion för Statens beredning för medicinsk och social utvärdering.

⁶³ Intervjuer med företrädare för SBU, 2024-09-13 och Socialstyrelsen, 2024-10-16; 2025-04-23; 2025-05-11.

Skolverket och SPSM har i uppdrag att sammanställa och kommunicera kunskap om resultat av forskning.⁶⁴ Myndigheterna har även i uppdrag att ge stöd för skolutveckling respektive stöd och råd till huvudmän. För SPSM:s del är uppdragen begränsade till det specialpedagogiska området. Även om detta stöd kan utgå från forskning finns i myndigheternas instruktioner inget explicit uppdrag att förmedla kunskap eller ta fram kunskapsstöd till sina målgrupper med syfte att verksamheten ska bedrivas utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet, så som det är framskrivet i Socialstyrelsens instruktion.⁶⁵ Riksrevisionen uppfattar att det finns en skillnad mellan *kommunikation av forskning* och *förmedling av kunskapsstöd*. Forskningskommunikation innebär inte nödvändigtvis att resultaten presenteras på ett praktiskt sätt, medan kunskapsstöd innebär att forskningen har operationaliserats och har en tydligare verksamhetskoppling.

Skolforskningsinstitutet och SBU har delvis liknande uppdrag inom sina respektive verksamhetsområden. Styrningen av Skolforskningsinstitutet skiljer sig dock från styrningen av SBU i flera avseenden. Den primära målgruppen för Skolforskningsinstitutet är verksamma inom skolväsendet som har uppgifter relaterade till att planera, utvärdera och genomföra undervisning, medan SBU ska vända sig mot en bredare grupp bestående av huvudmän (regioner och kommuner), vårdgivare och andra berörda.⁶⁶ I praktiken är andra myndigheter (exempelvis Socialstyrelsen) både beställare och mottagare av underlag från SBU, men så är inte fallet för Skolforskningsinstitutet. Övriga skolmyndigheter kan inte beställa systematiska forskningssammanställningar från Skolforskningsinstitutet, eftersom det är Skolforskningsnämnden som beslutar om vilka frågeställningar de ska behandla.

Skolforskningsinstitutets instruktion har nyligen ändrats, från att myndigheten ska göra *systematiska översikter och andra forskningssammanställningar*, till att göra *systematiska och andra forskningssammanställningar*.⁶⁷ I en systematisk översikt vägs resultaten samman i en syntes, med syfte att ge en sammanfattande bild av vad forskningen visar. Ändringen tillkom på myndighetens initiativ, och motiveras med att instruktionen bättre ska avspejla myndighetens faktiska verksamhet.⁶⁸ Vi konstaterar att det inte längre finns ett instruktionsenligt krav på att myndighetens rapporter ska väga samman forskningsresultaten.

⁶⁴ Instruktionen ändrades nyligen (i lydelse fr.o.m. den 1 september 2024) från den tidigare formuleringen att "sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning". Enligt Utbildningsdepartementets skriftliga svar på frågor är justeringen enbart av språklig karaktär och implicerar inte några förändringar i myndigheternas verksamheter, se Utbildningsdepartementets svar, 2025-05-09.

⁶⁵ Förordningen med instruktion för Statens skolverk; förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

⁶⁶ 1 § Förordningen med instruktion för Skolforskningsinstitutet; 1 b § förordningen med instruktion för Statens beredning för medicinsk och social utvärdering.

⁶⁷ Förordningen (2024:625) om ändring i förordningen (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

⁶⁸ Mejl från företrädare för Skolforskningsinstitutet, 2025-06-10.

3.3 Flera regeringsuppdrag lyfter vetenskaplig grund, men de utvärderas inte

Nuvarande och tidigare regeringar har tagit vissa initiativ till insatser för att stärka den vetenskapliga grunden inom skolväsendet. Vår granskning visar dock att det saknas utvärderingar av hur dessa insatser har fallit ut i fråga om vetenskaplig förankring, och att omfattande insatser som tillkommit på regeringens initiativ har kritiserats av forskare som menar att de saknar vetenskapligt stöd.

3.3.1 Myndighet inrättades för att bidra till effektiva arbetssätt

År 2014 tog dåvarande regering initiativ till en ny myndighet – Skolforskningsinstitutet. I det kommittédirektiv som föregick inrättandet av Skolforskningsinstitutet framgick att myndigheten ska ansvara för att systematiskt väga samman och sprida forskningsresultat som kan bidra till ökad kunskap om vetenskapligt väl underbyggda och effektiva metoder och arbetssätt inom skolväsendet.⁶⁹ I och med den nyligen genomförda instruktionsändringen finns dock inte längre något krav på att systematiskt väga samman forskning. Forskningssammanställningarna, menade man i direktivet, bör utformas för att vara tillgängliga och praktiskt användbara i verksamheterna.

Regeringen har inte utvärderat i vilken utsträckning Skolforskningsinstitutet når ut till målgruppen och om dess produkter anses användbara och relevanta. Däremot har Skolforskningsinstitutet nyligen själv låtit göra en analys av hur myndigheten når ut.⁷⁰

3.3.2 Regeringsuppdrag om fortbildning har kritiserats av forskare

En del i regeringens styrning av kunskap till verksamma i skolan har varit regeringsuppdrag till Skolverket om att genomföra fortbildningssatsningar genom kollegialt lärande. Matematiklyftet, Läslyftet och Specialpedagogik för lärande är exempel på sådana satsningar. En hög andel av landets skolor har deltagit i dessa fortbildningssatsningar och i samband med det tagit emot statsbidrag, och mycket av lärarnas tid har tagits i anspråk.⁷¹ Inom ramen för fortbildningsmodellen läser deltagare populärvetenskapliga texter som skrivits av forskare vid lärosäten, för att sedan planera och utvärdera undervisning tillsammans, med stöd av en handledare.

Modellen för kollegialt lärande utarbetades av Skolverket på uppdrag av regeringen, och har kritiserats av några svenska forskare. Kritiken riktar in sig på att modellen inte prövades genom försöksverksamhet innan den spreds nationellt, och att den är

⁶⁹ Dir. 2014:7.

⁷⁰ Hedin och Fredriksson, *Utvärdering av Skolforskningsinstitutets arbete med systematiska forsknings- och utvärderingsinsatser*, 2025. Se avsnitt 4.5.3 för vidare beskrivning av resultaten i utvärderingen.

⁷¹ Läslyftet har omfattat 34 946 lärare och 337 miljoner kronor har utgått i statsbidrag. Matematiklyftet har omfattat 35 580 lärare, och 347 miljoner kronor har utgått i statsbidrag. Specialpedagogik för lärande har omfattat 58 367 lärare, och 628 miljoner kronor har utgått i statsbidrag. Se mejl från företrädare för Skolverket, 2025-09-25.

utformad utifrån några selektivt utvalda forskningsstudier. Det finns också en kritik mot att genomförandet inte har beaktat den forskning som visar att handledaren måste ha expertkompetens; det räcker inte med en erfaren kollega.⁷²

Riksrevisionen har inte granskat vare sig regeringens utformning av regeringsuppdragen om kollegialt lärande eller Skolverkets arbete med att utforma fortbildningsmodellen. I kapitel 4 presenterar vi dock en fallstudie som visar hur innehållet i en av modulerna inom Specialpedagogik för lärande har tagits fram.

3.3.3 Flera regeringar har vidtagit åtgärder för att stärka vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet i skolväsendet

Regeringen har i flera uppdrag till skolmyndigheterna särskilt betonat att uppdragen ska utgå från vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.⁷³ Såvitt framkommit har regeringen inte tagit initiativ till någon utvärdering av hur väl dessa uppdrag har förankrats i vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

År 2023 fick skolmyndigheterna ett gemensamt uppdrag om att göra en översyn av stöd och information som myndigheterna tillhandahåller på sina webbplatser, samt av hur forskningsspridning kan utvecklas och samordnas.⁷⁴ Uppdraget kom till efter att kritik om bristande vetenskaplig förankring hade riktats mot delar av myndigheternas stöd. Enligt Utbildningsdepartementet har denna kritik lyfts återkommande i den informella dialogen mellan statssekreterare och myndigheten. I skälen till uppdraget angavs särskilt behovet av att säkerställa att myndigheternas stöd vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.⁷⁵

År 2024 beslutade regeringen att ett vetenskapligt råd ska inrättas på Skolverket. Som tidigare nämnts gjordes tillägg i myndigheternas instruktioner för att förstärka kravet på vetenskaplig grund.⁷⁶ Enligt regleringsbrev för 2024 och 2025 ska Skolverket redovisa vilka utvecklingsinsatser som vidtagits för att ge skolväsendet ett mer relevant och ändamålsenligt stöd som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.⁷⁷ Regeringen har även givit Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av

⁷² Regeringsbeslut U2011/4343/S; Hallonsten, "Kollegialt lärande döms ut som ovetenskapligt", hämtad 2025-08-13; Kirsten och Carlbaum, "Kompetensutveckling för professionella lärare? Introduktionen av kollegialt lärande i svensk skola", 2020, s. 7–34; Helenius, "A Stakeholder Analysis of the Development of a Large-Scale Professional Development Program", 2021, s. 227–256.

⁷³ Till exempel uppdragen till Skolverket om Samverkan för bästa skola och om nationella skolutvecklingsprogram, båda från 2015. Se regeringsbeslut U2015/3357/S; U2021/03837. Uppdraget om att ta fram ett nationellt kvalitetssystem och framgångsfaktorer för effektiv skolutveckling, från 2021, betonade också att insatser för höjda kunskapsresultat, ökad kvalitet och likvärdighet vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, se regeringsbeslut U2021/03837.

⁷⁴ Regeringsbeslut U2023/02135.

⁷⁵ Utbildningsdepartementets skriftliga svar på frågor, 2025-05-09.

⁷⁶ Enligt underlag från Utbildningsdepartementet gjordes tilläggen i instruktionerna på den politiska ledningens initiativ. Riksrevisionen har efterfrågat vad motivet till instruktionsändringen var, och tolkar Utbildningsdepartementets svar som att förändringen grundar sig i ett ökat intresse för vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Se Utbildningsdepartementets skriftliga svar på frågor, 2025-05-09, samt minnesanteckningar från genomgång av interna PM på Utbildningsdepartementet.

⁷⁷ Regeringsbeslut U2023/02553; regeringsbeslut U2024/01560.

skolmyndigheternas befintliga uppgifter och ansvar samt vid behov lämna förslag på förändringar i nuvarande uppgifts- och ansvarsfördelning.⁷⁸

Det har också förekommit att regeringen i regeringsuppdrag pekat ut specifika forskningsresultat som den anser ska beaktas i genomförandet.⁷⁹ Skolverket har upplevt det som utmanande att arbeta på ett objektivt sätt med vetenskapliga underlag när uppdragsgivaren dels skriver att arbetet ska utföras på vetenskaplig grund, dels redan i uppdraget hänvisar till specifika forskningsresultat.⁸⁰

⁷⁸ Regeringsbeslut U2025/00656. Uppdraget ska redovisas senast mars 2026.

⁷⁹ Regeringsbeslut U2022/03951.

⁸⁰ Intervjuer med företrädare för Skolverket, 2025-04-14; 2025-05-21.

4 Skolmyndigheternas arbete för att säkerställa att stöd vilar på vetenskaplig grund

I detta kapitel besvarar vi frågan om Skolforskningsinstitutet, Skolverket och SPSM arbetar på ett effektivt sätt för att deras stöd till skolväsendet ska främja en utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Våra iakttagelser visar att det finns brister i skolmyndigheternas arbete.

Myndigheternas rutiner för att ta fram underlag baserade på bästa tillgängliga kunskap varierar, och når inte alltid upp till kraven på systematik och transparens. Trots att det skett vissa förbättringar finns fortfarande exempel på brister i processer där medarbetare inte får tillräcklig vägledning. Ett särskilt riskmoment är Skolverkets samarbeten med externa forskare, som inte säkerställer att kunskapsunderlag sammanställs utifrån objektiva kriterier. Det saknas dessutom en struktur för att sammanställa lärarprofessionens erfarenheter, vilket innebär att myndigheterna inte kan utgå från beprövad erfarenhet i sina stöd.

En viktig förutsättning för att myndigheterna ska kunna hantera frågor som rör vetenskap och sammanställning av forskning är att det finns kompetens internt. Skolverkets arbete försvagas av att myndigheten saknar informationsspecialister med ansvar för systematiska litteratursökningar, och myndigheten har endast ett fåtal medarbetare som är specialiserade på att värdera och sammanställa forskningsresultat.

Riksrevisionen konstaterar vidare att Skolforskningsinstitutet har svårt att nå sin målgrupp och att lärare inte uppfattar myndighetens rapporter som användbara. Myndigheten har framför allt inriktat sig på att använda kvalitativa metoder för att väga samman forskning och lyfter sällan fram resultat som visar effekter av undervisningen på elevers kunskapsresultat. I vissa avseenden avviker arbetssättet på myndigheten från den internationella standarden.

Kapitlet inleds med våra bedömningsgrunder och en bakgrund om myndigheternas förutsättningar att arbeta forskningsbaserat. Därefter presenterar vi våra iakttagelser gällande beprövad erfarenhet och myndigheternas kompetensbehov. I därpå följande avsnitt redogör vi för iakttagelser som rör arbetsmetoder för att säkerställa att stöd vilar på vetenskaplig grund, först genom en presentation av processer och fallstudier på Skolverket och SPSM, sedan med en beskrivning av hur Skolverket, SPSM och Skolforskningsinstitutet arbetar med sammanställning och kommunikation av forskningsresultat.

Definitioner av begrepp

Stöd

Med stöd avses i denna rapport de material och de insatser som Skolverket, SPSM och Skolforskningsinstitutet producerar, publicerar eller genomför med syfte att stödja verksamheten inom skolväsendet. Stödet kan till exempel vara skriftliga material (ibland med praktiska övningar) och fortbildningsinsatser, men även kommunikation av forskning i olika format.

Kunskapsunderlag

Med kunskapsunderlag avses i denna rapport en sammanställning av forskning och/eller beprövad erfarenhet som ligger till grund för utformningen av ett stöd.

Systematisk litteratursökning

En systematisk litteratursökning innebär att forskare och informationsspecialister gemensamt utformar söksträngar för den aktuella frågeställningen och söker i relevanta forskningsdatabaser. Syftet är att säkerställa att all relevant forskning fångas upp.

Olika typer av forskningssammanställningar⁸¹

Systematisk forskningsöversikt – en sammanställning som utgår från systematiska litteratursökningar och där resultaten från flera enskilda studier inom ett avgränsat område vägs samman i en syntes, med syfte att ge en heltäckande, objektiv och transparent sammanställning av all tillgänglig forskning inom ett specifikt område eller om en specifik fråga.

Systematisk forskningssammanställning/kartläggning – en sammanställning/kartläggning som utgår från systematiska litteratursökningar men där resultaten från enskilda studier inte vägs samman.

Traditionell forskningssammanställning – en sammanställning av forskning som utgår från en begränsad och selektiv litteratursökning, som baseras på vad författaren anser relevant, utan tydliga kriterier. Syftet är att ge en översiktlig och ofta mer resonerande sammanfattning av forskningsläget inom ett område.

4.1 Bedömningsgrunder

När Skolforskningsinstitutet, Skolverket och SPSM utarbetar stöd i olika former bör de utgå från en systematisk process för att ta fram kunskapsunderlag, i enlighet med den etablerade internationella standarden. Vi förväntar oss inte att samtliga

⁸¹ Definitionerna av olika typer av forskningssammanställningar utgår från SBU och Skolforskningsinstitutet. Se till exempel SBU, "Metod", hämtad 2025-10-15; Skolforskningsinstitutet, "Forskningssammanställningar", hämtad 2025-10-15; samt presentation av SBU 2025-02-20.

skolmyndigheter själva ska göra heltäckande systematiska forskningsöversikter, men följande kriterier ska vara uppfyllda:

- Stöd, inklusive forskningskommunikation, ska *i första hand* utformas utifrån kunskap som belagts i systematiska forskningsöversikter. När sådana saknas bör myndigheterna själva eller de forskare som anlitas utgå från en systematisk och transparent process för att inhämta, värdera och sammanställa forskning.
- Myndigheterna ska ha en metod och struktur för att samla in erfarenhetsbaserad kunskap, och kriterier för när sådan kunskap kan användas.
- Forskningens trovärdighet ska ha genomslag i underlag och stödmaterial.
- Myndigheterna ska ha den kompetens som krävs för att sammanställa, tolka och beställa kunskapsunderlag baserade på forskning.
- Det ska framgå hur starkt det vetenskapliga stödet bakom ett material är. När forskningen inte är entydig måste detta framgå.
- Myndigheternas stöd ska kvalitetssäkras av såväl vetenskapliga experter som praktiker innan de lanseras. Myndigheternas stöd ska vara användbart för de verksamma i skolan.

4.1.1 Tillräckligt goda förutsättningar för vetenskaplig grund

För att få en förståelse för hur förutsättningarna ser ut för att utbildningen ska kunna vila på vetenskaplig grund har Riksrevisionen intervjuat 27 olika forskare vid svenska lärosäten inom relevanta akademiska discipliner, bland annat pedagogik/didaktik, filosofi, neurovetenskap och psykologi. Vi har även intervjuat några internationella aktörer som arbetar med sammanställning av utbildningsforskning.⁸²

Representanter för den engelska mäklarorganisationen Education Endowment Foundation (EEF) såväl som medarbetare vid Skolforskningsinstitutet har i intervjuer beskrivit att systematiska litteratursökningar efter internationellt publicerad litteratur i de flesta fall genererar tillräckligt många forskningsartiklar för att det ska gå att göra en meningsfull sammanställning.⁸³ De forskare vi talat med är dessutom i stort sett eniga om att internationell forskning kan ha ett stort värde för kunskapsunderlag som riktar sig till svensk skola. De menar att det finns mycket i en klassrumssituation och i en undervisningskontext som är gemensamt för olika skolsystem, även om man ibland måste beakta skillnader mellan skolsystem, till exempel i hur skolan är organiserad och i läroplanens innehåll. Vid Riksrevisionens intervjuer har dock medarbetare vid skolmyndigheterna vid flera tillfällen gett uttryck för uppfattningen att internationell forskning inte alltid är relevant för svensk skola, och/eller att det inte finns tillräckligt med relevant forskning av hög kvalitet att utgå ifrån.⁸⁴

⁸² Se bilaga 3 Metodbeskrivning.

⁸³ Intervju med företrädare för Skolforskningsinstitutet, 2024-10-22; intervju med företrädare för EEF, 2025-02-12.

⁸⁴ Intervjuer med företrädare för Skolverket, 2024-10-04; 2025-05-21, företrädare för SPSM, 2025-03-18; 2025-04-07.

4.2 Det saknas en aktör som samlar in beprövad erfarenhet

Våra iakttagelser visar att det saknas både en metod och en struktur på nationell nivå för att systematiskt samla in, pröva och dokumentera beprövad erfarenhet. Skolmyndigheterna arbetar inte aktivt med att samla in och systematisera lärarprofessionens erfarenheter.⁸⁵ Därför utgår inte heller skolmyndigheterna i nuläget från beprövad erfarenhet när de utarbetar kunskapsunderlag. När paragrafen om att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet infördes i skollagen var det ingen aktör som vare sig tilldelades eller tog på sig ansvar för att säkerställa att erfarenheter samlas in och sammanställs, för att kunna användas som beprövad erfarenhet.

Vår jämförelse med hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område visar att det inte heller på detta område finns ett specifikt uppdrag att sammanställa beprövad erfarenhet. Trots detta har Socialstyrelsen tagit ansvar för att utveckla en metod för att samla in erfarenhetsbaserad kunskap på ett strukturerat sätt (se avsnitt 2.6.1).

Av skolmyndigheternas definition av beprövad erfarenhet framgår att den är något mer än tyst kunskap, dvs. den kunskap som växer fram hos enskilda lärare och inom arbetslag på skolor. Tyst kunskap har en viktig roll i framtagandet av beprövad erfarenhet, men måste verbaliseras, prövas och dokumenteras – med systematik. På så vis kan den tillvaratas och bidra till att lärare inte om och om igen behöver "uppfinna hjulet".⁸⁶ Resultatet blir en genomtänkt informationsinsamling av erfarenheter som också ska finnas tillgänglig för andra lärare.

Lärarstiftelsen, som är en liten ideellt driven stiftelse med få anställda, har nyligen inlett ett arbete för att bygga en långsiktig nationell struktur för beprövad erfarenhet. En förstudie beräknas vara klar i februari 2027.⁸⁷

Eftersom skolmyndigheterna inte samlar in beprövad erfarenhet kommer granskningen fortsättningsvis att fokusera på myndigheternas arbete med att säkerställa en vetenskaplig grund i sina stöd. Våra revisionsfrågor och bedömningsgrunder utgår dock fortfarande från skollagens skrivning om att beprövad erfarenhet är en viktig källa till kunskap.

4.3 Otillräcklig kompetens för att garantera den vetenskapliga förankringen

Våra iakttagelser visar att myndigheternas interna kompetens är avgörande för att säkerställa att stöd vilar på vetenskaplig grund. När kunskapsunderlag utgår från

⁸⁵ SPSM har ett system för att samla in sina rådgivares erfarenheter, vilket kan vara en värdefull källa internt för myndigheten. Det är dock inte beprövad erfarenhet sammanställd av lärares tysta kunskap och erfarenheter. Skolverket har helt nyligen påbörjat ett arbete med att samla in beprövad erfarenhet, men det är än så länge ett fåtal punktsatser som är svåra att utvärdera i nuläget.

⁸⁶ Skolverket, *Forskning för klassrummet*, 2013, s. 10–11.

⁸⁷ Lärarstiftelsen, "Projektledare anställs för arbete med beprövad erfarenhet", hämtad 2025-09-09.

redan existerande systematiska översikter krävs kompetens att tolka resultaten och bedöma översikternas kvalitet. När systematiska översikter saknas måste myndigheterna ha kompetens att sammanställa forskning själva, eller ha kompetens att beställa forskningssammanställningar, för att få tillgång till bästa tillgängliga kunskap om den aktuella frågan. Granskningen visar att det i Skolverkets arbete med att ta fram stöd finns behov av fler medarbetare med god kunskap i vetenskaplig metod samt informationsspecialister.⁸⁸ Skolforskningsinstitutet och SPSM förefaller ha den kompetens som krävs.⁸⁹

På Skolforskningsinstitutet är de medarbetare som projektleder arbetet med forskningssammanställningar disputerade, och myndighetens informationsspecialister har i uppdrag att söka litteratur. På SPSM finns en grupp disputerade medarbetare som specifikt arbetar med vetenskapliga kunskapsunderlag, systematiska översikter och forskningskommunikation, i samarbete med informationsspecialister.

På Skolverket ser det annorlunda ut. Där arbetar medarbetare med olika kompetensprofil med forskningsrelaterade frågor. Många av de som arbetar med att utarbeta stöd har lärarbakgrund, men även disputerad personal, både med och utan lärarbakgrund, deltar i arbetet. Ansvaret för forskningskommunikation och forskningssammanställningar ligger på en handfull medarbetare varav vissa har forskarutbildning.⁹⁰ Dessa bistår också med kunskap om metod, kvalitetssäkring och vid beställningar av kunskapsunderlag från lärosäten. Vid våra intervjuer har dessa medarbetare uttryckt frustration över att de är för få för att täcka organisationens behov av kompetens. Medarbetare menar också att frågan om vetenskaplig grund inte har varit prioriterad på myndigheten, och att det behövs både ett praktikerperspektiv och forskarkompetens för att utarbeta insatser. Skolverket har inga informationsspecialister, däremot bibliotekariéer som kan bistå i viss mån vid sökningar.

Det finns ett kunskapsunderskott gällande forskningslitteracitet på de olika chefsnivåerna jämfört med hur det ser ut på andra myndigheter. Med forskningslitteracitet menar jag att läsa och förstå studier, att kunna relevansbedöma. Vi är fyra personer som driver dessa frågor på en gigantisk myndighet. (medarbetare, Skolverket)

⁸⁸ Arbetet med att utarbeta stöd utförs framför allt av Skolverkets avdelning för skolutveckling. På myndighetens analysavdelning finns medarbetare med metodkompetens, men de arbetar med analys och uppföljning, inte med utformning av stöd.

⁸⁹ Avsnitt 4.2 baseras på intervjuer med företrädare för Skolforskningsinstitutet, 2024-10-22; 2025-03-27; Skolverket, 2025-02-17a; 2025-02-17b; 2025-04-14; SPSM, 2024-11-27; 2025-02-10; 2025-04-07.

⁹⁰ Utöver den handfull medarbetare som arbetar med forskningskommunikation finns även ett fåtal forskarutbildade inom andra enheter på Skolverket; dessa jobbar dock inte specifikt med forskningsrelaterade frågor.

Bilden bekräftas också av att myndigheten inte har någon funktion som är specialiserad på att göra litteratursökningar och sammanställa kunskapsunderlag. Arbetet måste antingen upphandlas externt, eller utföras inom den projektgrupp som ansvarar för att utarbeta ett stöd, och där kompetensprofilerna kan variera. I jämförelse med SPSM:s sätt att arbeta är detta en svaghet i organisationen.

Riksrevisionen kan också konstatera att kompetens att arbeta med forskningssammanställning inte nödvändigtvis kräver en forskarutbildning, även om det är en tillgång i arbetet.⁹¹ Däremot är det viktigt med god kunskap och erfarenhet av att ta del av och arbeta med forskningsresultat. Medarbetare kan också höja sin kompetens genom fortbildning, till exempel genom att gå SBU:s metodkurser om systematiska översikter. Sedan 2021 har nio medarbetare från Skolverket och sex medarbetare från SPSM tagit del av SBU:s kurser.⁹² SPSM har också haft ett tjänsteutbyte med SBU. En medarbetare från SBU arbetade på SPSM under ett halvår, vilket möjliggjorde för SPSM att lära av SBU:s arbetssätt och höja kompetensen internt på myndigheten.⁹³

4.4 Skolverkets och SPSM:s stöd till verksamma i skolan har inte tagits fram på ett systematiskt sätt

Våra iakttagelser visar att varken Skolverket eller SPSM historiskt har haft en rutin som bygger på systematik och transparens i arbetet med att sammanställa kunskapsunderlag för de olika former av stöd som de publicerar.

Skolverkets arbetssätt för att ta fram kunskapsunderlag utgår från samarbeten med lärosäten eller enskilda forskare. Myndigheten ställer inte krav på systematik och transparens i detta arbete och ger forskarna stor frihet i arbetet jämfört med exempelvis Socialstyrelsen.⁹⁴ En utmaning i samarbetet med lärosäten är att myndighetens ledtider ofta är korta, vilket innebär att forskare ofta avböjer att medverka.

SPSM har under de senaste åren utvecklat sitt arbetssätt för att ta fram kunskapsunderlag och har i dag en metod som utgår från systematiska litteratursökningar. Därefter sammanställs underlag av utredare med forskarkompetens, inför det fortsatta arbetet med stödmaterialet.

⁹¹ Den engelska mäklarorganisationen EEF rekryterar personal utan forskarutbildning, som sedan genomgår omfattande internutbildning för att lära sig att genomföra systematiska forskningsöversikter. Se minnesanteckningar från intervju med företrädare för EEF, 2025-02-12.

⁹² Mejl från företrädare för SBU, 2025-09-09.

⁹³ Intervju med SPSM:s generaldirektör, 2025-05-07.

⁹⁴ Forskare som anlitas av Socialstyrelsen för att medverka i arbetet med att ta fram kunskapsunderlag måste följa Socialstyrelsens interna rutiner, till exempel Socialstyrelsen, *Instruktion Ta fram kunskapsunderlag och bedöm svårighetsgrad*, 2025.

Skolverkets och SPSM:s stöd saknar metodbeskrivningar, och ingen av myndigheterna redovisar kunskapsluckor på ett transparent sätt. Detta är en skillnad i förhållande till hur SBU och Socialstyrelsen hanterar motsvarande fråga.

4.4.1 Skolverket saknar en systematisk och transparent metod i arbetet med kunskapsunderlag

Våra iakttagelser visar att Skolverket inte har tydliga riktlinjer vare sig i arbetet med kunskapsunderlag eller för kvalitetssäkring. Myndighetens processer är öppet skrivna och ger stort utrymme för medarbetare att själva bedöma vilken kunskap som är relevant och hur underlag och stöd ska kvalitetssäkras. Riksrevisionen konstaterar att det finns risker förknippade med detta, eftersom processerna inte säkerställer att bästa tillgängliga kunskap används.

När Skolverket utformar ett stöd eller en insats görs i varje enskilt fall en bedömning av behovet av kunskapsunderlag. Ibland bedöms det finnas god kunskap internt om den aktuella frågan, medan man i andra fall kan behöva komplettera eller ta fram mer omfattande kunskapsunderlag. Bedömningen görs av projektledaren för en insats.⁹⁵

När en mer omfattande forskningssammanställning bedöms vara nödvändig vänder sig Skolverket till lärosäten som får i uppdrag att sammanställa relevant litteratur. Myndigheten har inte haft en enhetlig rutin för hur kontakter med lärosäten och forskare ska ske.⁹⁶ Processen ställer inte krav på att forskare måste utgå från transparenta och systematiska litteratursökningar, och myndigheten överlämnar ansvaret för vetenskaplig kvalitet och objektivitet till den kontrakterade forskaren.

Skolverket har rutiner för den interna kvalitetssäkringen, exempelvis för beredningsunderlag, insatsbeskrivningar och översyn av stöd.⁹⁷ Myndigheten har dock inte några tydliga riktlinjer för hur extern kvalitetssäkring ska ske, och inte heller några specifika rutiner gällande vetenskaplig kvalitetssäkring. Av myndighetens process framgår att när ett stöd utvecklas kan den ansvariga genomföra samråd eller referensgruppsmöten med externa aktörer, men det är inte obligatoriskt.⁹⁸ I en genomförandeplan ska det även ingå att beskriva hur kvalitetssäkring ska göras. Hur den externa kvalitetssäkringen ska gå till och vilka aktörer som ska involveras bestäms inom ramen för varje projekt.⁹⁹

⁹⁵ Skolverket, *Delprocess Utveckla insats* inom Skolverkets process 7.5 *Bedriva nationella skolutvecklingsprogram*, 2021. Se även Skolverket, *Stöd i arbetet med att ta fram en insatsbeskrivning*, utan årtal.

⁹⁶ Skolverket, *Delprocess 1 Planera och bereda forskningssammanställning och spridning* inom Skolverkets process 7.1.1 *Sammanställa och sprida forskningsresultat*, 2021.

⁹⁷ Skolverket, processkarta för process 7.5 *Bedriva nationella skolutvecklingsprogram*, utan årtal, samt mejl från företrädare för Skolverket, 2025-06-03.

⁹⁸ Skolverket, *Delprocess Utveckla insats* inom Skolverkets process 7.5 *Bedriva nationella skolutvecklingsprogram*, 2021.

⁹⁹ Skolverket, *Delprocess Ta fram insats* inom Skolverkets process 7.5 *Bedriva nationella skolutvecklingsprogram*, 2021; Skolverket, *Stöd i arbetet med genomförandeplan*, utan årtal.

Ny intern vägledning lyfter inte behov av systematiska arbetssätt

Under 2024 har Skolverket haft ett pågående utvecklingsarbete för att stärka och harmonisera arbetssätten med kunskapsunderlag och forskaruppdrag. Arbetet har resulterat i ett internt styrande dokument: *Vägledning för anlitande av lärosäten och forskare i stöd till skolutveckling*.¹⁰⁰ Syftet med vägledningen är att bidra till systematik, transparens och rättssäkerhet i myndighetens arbete vid anlitande av lärosäten och forskare i stöd till skolutveckling.¹⁰¹

Av Riksrevisionens genomgång framgår att vägledningen lyfter viktiga frågor som kan stärka kvaliteten i Skolverkets existerande arbetssätt. Vägledningen ställer dock inte krav på systematik i arbetet med forskningssammanställningar – oavsett om det görs internt på myndigheten eller i samarbete med externa forskare. Vägledningen lyfter inte heller behovet av att bedöma forskningens kvalitet och att det är viktigt att se till den samlade forskningen, inte enbart enskilda studier.

Enligt den nya vägledningen bör material som tas fram av forskare granskas av andra forskare. Vikten av att kvalitetssäkring ska ske tidigt i processen betonas också. Det ställs dock inte några krav på att framtaget stödmaterial ska kvalitetssäkras eller testas av målgruppen.

På Skolverket pågår för närvarande utvecklingsarbeten som berör arbetet med vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. I verksamhetsplanen för 2025 är ”bred vetenskaplig förankring i planering och utformning av myndighetens verksamhet mot målgrupperna” ett prioriterat område.¹⁰² Det pågår också en översyn av den process som myndigheten använder vid utformningen av stöd och insatser. Översynen ska förutom att bidra till effektivisering av arbetet även stärka och systematisera myndighetens gemensamma arbetssätt vid framtagande av vetenskapliga underlag.¹⁰³

Tidspress försvårar Skolverkets arbete

I samband med Riksrevisionens intervjuer har flera medarbetare på Skolverket i olika sammanhang påtalat att tidsramarna för regeringsuppdrag ofta är snäva. Detta försvårar samarbetet med lärosäten och forskare.¹⁰⁴

Det är vanligt att forskare tackar nej till att medverka eftersom de inte har möjlighet att leverera underlag inom de tidsramar som gäller i projekten. Det förekommer att

¹⁰⁰ Skolverket, *Vägledning för anlitande av lärosäten och forskare i stöd till skolutveckling*, 2025.

¹⁰¹ I arbetet med vägledningen har Skolverket fört en dialog med lärosäten, andra skolmyndigheter, och Folkhälsomyndigheten. Se mejl från företrädare för Skolverket, 2025-05-21.

¹⁰² Skolverket, *Verksamhetsplan och budget 2025, 2024*. Med bred vetenskaplig förankring avser myndigheten att säkerställa olika vetenskapliga perspektiv och forskningsrön. Myndigheten överväger att inrätta en myndighetsgemensam funktion med ett övergripande ansvar för vetenskaplig förankring, som även skulle kunna samarbeta med det vetenskapliga råd som ska inrättas, se Skolverket, *Redovisning av uppdrag om Skolverkets interna organisation, styrning och uppföljning*, 2025.

¹⁰³ Skolverket, *Beslut om direktiv för uppdrag om översyn av process 7.5*, 2024. Se även mejl från företrädare för Skolverket, 2025-06-03.

¹⁰⁴ Intervjuer med företrädare för Skolverket, 2025-02-17a; 2025-03-14; 2025-03-15; 2025-04-14.

Skolverket ber om förlängd tid i regeringsuppdrag, och ibland får de också detta beviljat.¹⁰⁵ Enligt de medarbetare som vi har intervjuat är dock den generella huvudregeln att Skolverket levererar enligt den tidplan som framgår av uppdraget, och det ska till särskilda skäl för att det ska ändras.¹⁰⁶ En intern rapport styrker denna bild – det framgår att regeringsuppdragen ofta är komplicerade och ska genomföras på kort tid. Myndighetens egen bedömning är att man i huvudsak lyckats leverera inom utsatt tid.¹⁰⁷ Dessa iakttagelser visar att myndigheten, trots att man upplever stora problem med att ta fram kunskapsunderlag inom de tidsramar som ges inom regeringsuppdrag, i första hand har satsat på att slutföra dem inom utsatt tid. Skolverket har inte på ett tydligt sätt signalerat till regeringen att de korta ledtiderna medför en risk att insatser inte har tillräckligt god vetenskaplig förankring.

4.4.2 SPSM har byggt upp en systematik i arbetet med fortbildningsmaterial

SPSM:s arbetssätt för att utarbeta fortbildningsmaterial reviderades 2024, och därför har Riksrevisionen inom ramen för denna granskning inte haft möjlighet att kartlägga hur de nya processerna omsätts i praktiken. Vi kan dock konstatera att de sammantaget innebär en tydlig vägledning för myndighetens medarbetare, och att de skapar förutsättningar för kvalitet i arbetet med kunskapsunderlag.

Granskningen visar att det nya arbetssättet innebär en tydligare formalisering av arbetet med kunskapsunderlag.¹⁰⁸ När ett nytt fortbildningsmaterial utarbetas ska de uppdragsansvariga, som ofta arbetar inom myndighetens rådgivningsverksamhet, i ett tidigt skede samarbeta med informationsspecialister för att identifiera frågeställningar. Om det finns ett behov av en forskningssammanställning ska disputerade utredare och informationsspecialister på Analys- och utvecklingsenheten involveras, för att ta fram en uppdaterad och samlad bild av tillgänglig forskning. I arbetet ingår också att ta ställning till hur det vetenskapliga underlaget ska dokumenteras, synliggöras och kvalitetssäkras.¹⁰⁹

Enhetens arbete med litteratursökningar och sammanställning av forskning är inte formaliserat i detalj. Myndigheten uppger att rutinerna varierar från fall till fall eftersom frågorna är av olika karaktär. Utgångspunkten är dock att utgå från all relevant forskning som finns. Vidare framhåller man att transparensen säkerställs genom att underlaget presenteras i en intern rapport där tillvägagångssätt är beskrivet.¹¹⁰

¹⁰⁵ Intervjuer med företrädare för Skolverket, 2025-04-14.

¹⁰⁶ Mejl från företrädare för Skolverket, 2025-06-03; Utbildningsdepartementets skriftliga svar på frågor 2025-05-09.

¹⁰⁷ Skolverket, *Redovisning av uppdrag om Skolverkets interna organisation, styrning och uppföljning*, 2025.

¹⁰⁸ Intervju med företrädare för SPSM, 2025-04-07.

¹⁰⁹ SPSM, *Process 4.4.5 Hantera nationell kompetensutveckling*; SPSM, utan årtal, *Planera uppdrag – checklista för material*, 2024.

¹¹⁰ Mejl från företrädare för SPSM, 2025-06-12.

Processen kompletteras av *Handledning för kvalitetssäkring av externa publikationer*. Handledningen har uppdaterats under Riksrevisionens pågående granskning.¹¹¹ Handledningen innehåller allmänna principer för kvalitetssäkring men även specifika riktlinjer för olika typer av publikationer. Bland de allmänna principerna lyfts vikten av att den vetenskapliga grunden läggs tidigt i arbetet med att ta fram en publikation. Vidare preciseras att den vetenskapliga grunden bör utgå från en samlad bild av forskningsläget, snarare än enbart resultat från enskilda studier. Oavsett vilka underlag som används, behöver innehållet och dess vetenskapliga kvalitet värderas. De specifika riktlinjerna anger att material för extern kompetensutveckling ska kvalitetssäkras genom intern och/eller extern granskning av forskare, sakkunniga och praktiker.¹¹²

4.4.3 Riksrevisionens fallstudier visar både brister och styrkor

Riksrevisionen har genomfört tre fallstudier för att djupgranska hur Skolverket och SPSM har gått till väga för att utarbeta stöd. I samtliga fall har stöden utarbetats utan systematiskt framtagna kunskapsunderlag.

Fallstudier på Skolverket och SPSM

Modul på Lärportalen

Skolverkets undervisningsnära stöd till lärare finns samlat på Lärportalen, som presenterar moduler som kan användas som fortbildningsmaterial. Riksrevisionen har granskat Skolverkets arbete med att ta fram modulen *Inkludering och delaktighet* inom den nationella skolutvecklingsatsningen Specialpedagogik för lärande (SFL). Modulen utarbetades 2016 och SFL har sedan dess och fram till och med vårterminen 2025 finansierats med statsbidrag. Inom SFL är det obligatoriskt att genomföra en grundläggande modul. *Inkludering och delaktighet* är en av de två grundläggande moduler som finns att välja på.

Rekommendationer om lärverktyg

Skolverket fick i november 2023 i uppdrag att ta fram allmänna råd eller rekommendationer om lärverktyg. Riksrevisionen har granskat arbetet med att utforma rekommendationerna. Regeringen fattade i april 2025 beslut om att rekommendationerna utgår och att endast stödmaterial om lärverktyg ska tas fram.

Studiepaket NPF

Inom ramen för SPSM:s fortbildningsverksamhet har myndigheten tagit fram ett omfattande studiepaket om elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (npf). Riksrevisionen har granskat arbetet med att utforma materialet. Arbetet med studiepaketet påbörjades 2020, och det publicerades 2023.

¹¹¹ Senaste versionen är från 2025-04-14. SPSM, *Handledning för kvalitetssäkring av externa publikationer*, 2025.

¹¹² Enligt företrädare för SPSM finns det flexibilitet vad gäller vilken typ av kvalitetssäkring som görs, beroende på material och sammanhang. Se mejl från företrädare för SPSM, 2025-09-01.

Modulen *Inkludering och delaktighet* på Lärportalen

Modulen är en del av regeringsuppdraget Specialpedagogik för lärande (SFL)¹¹³ och består av populärvetenskapliga texter och förslag på undervisningsaktiviteter. Materialet är tänkt att användas inom modellen för kollegialt lärande där lärare tillsammans diskuterar, planerar och prövar nya metoder i sin undervisning, för att slutligen följa upp aktiviteten.¹¹⁴ Sedan starten 2016 har ca 628 miljoner kronor utgått i statsbidrag för skolors deltagande i SFL. Totalt 58 367 lärare har deltagit, med stöd av 5 461 handledare.¹¹⁵ Med en konservativ beräkning där varje lärare deltar i två moduler innebär detta att nästan 1,9 miljoner lärartimmar har spenderats på deltagande i SFL. Detta motsvarar ca 1 000 årsarbetskrafter under de nio år som insatsen funnits.¹¹⁶

Riksrevisionens granskning visar följande:¹¹⁷

- Insatsens inriktning utformades efter samråd med målgruppsrepresentanter (rektorer, lärare, specialpedagoger, funktionsrättsorganisationer) och lärosäten med specialpedagogisk inriktning. I samband med detta gjordes inte någon systematisk eller annan forskningssammanställning för att vägleda insatsen.
- Skolverket samarbetade med lärosäten för att utveckla innehållsligt material (dvs. populärvetenskapliga texter och förslag på undervisningsaktiviteter) utifrån den bestämda inriktningen. Myndigheten kontaktade alla lärosäten med specialpedagogiska institutioner,¹¹⁸ ungefär 15 stycken. Endast 1 lärosäte anmälde intresse för att medverka med material till den aktuella modulen. Enligt ansvariga projektledare för insatsen fanns ett stort intresse för att medverka, men få hade möjlighet att delta eftersom materialet skulle tas fram på så kort tid.
- I uppdragsbeskrivningen till forskare preciserade Skolverket en innehållsram och att materialet skulle utgå från aktuell forskning inom området samt beprövade specialpedagogiska förhållningssätt, metoder och arbetssätt. Det ställdes inte krav på att forskare i första hand skulle utgå från systematiska eller andra forskningssammanställningar, eller genomföra systematiska och transparenta litteratursökningar. De forskare som bidrog med innehållsligt material var två professorer, en docent samt två fil. dr. i pedagogik eller specialpedagogik.

¹¹³ Regeringsbeslut U2015/05783/S; Regeringsbeslut U2018/03106/S.

¹¹⁴ Skolverket, "Kollegialt lärande", hämtad 2025-06-23.

¹¹⁵ Mejl från företrädare för Skolverket, 2025-08-26.

¹¹⁶ För detaljer kring uträkningen, se bilaga 3.

¹¹⁷ Granskningen bygger på intervjuer och dokumentstudier av Skolverkets interna dokument. Intervjuer med företrädare för Skolverket, 2025-03-15; 2025-04-14; SPSM, 2025-03-11. Interna dokument avser Skolverket, *Överenskommelse mellan Skolverket och Högskolan Kristianstad om uppdraget att ta fram didaktiskt stödmaterial till modul Inkludering och tillit*, 2016; Skolverket, *Avtal – direktupphandling av tjänst*, 2016; Skolverket, *Granskning av del 1–5 i modulen Inkludering och tillitsfullt klimat*, 2016; Skolverket, *Offertförfrågan om uppdrag att utvärdera Skolverkets kompetensutvecklingsinsats i specialpedagogik*, 2017.

¹¹⁸ Lärosäten med utbildning för specialpedagoger och speciallärare.

- Innehållet kvalitetssäkrades både internt och med hjälp av fem externt anlitade experter. I experternas uppdrag ingick att granska texterna utifrån en granskningsmall, som bland annat tog upp forskningens relevans och om det vetenskapliga innehållet var allsidigt belyst. Huvudansvarig för kvalitetssäkringen var en doktorand. Övriga medverkande bestod av en universitetslektor i specialpedagogik, en projektledare, och tre specialpedagoger.
- Undervisningsaktiviteter inom SFL har inte kvalitetssäkrats genom att testas av lärare i klassrum, eller på annat sätt diskuterats med målgruppen.
- År 2017 gick Skolverket ut med en anbudsförfrågan till lärosäten om att utvärdera SFL. På sändlistan fanns bland annat lärosäten och forskare som själva bidragit med innehållsmaterial till insatsen.
- Institutionen för pedagogik och specialpedagogik (IPS) vid Göteborgs universitet fick uppdraget att utvärdera SFL. Inom ramen för utvärderingen gjordes en innehållsanalys, där man drog slutsatsen att samtliga delar av den aktuella modulen karaktäriseras av ensidighet och att resonemang är förenklade. Man menade vidare att den vetenskapliga grunden för flera texter är tveksam, i och med att referenserna främst utgörs av kurslitteratur, rapporter och myndigheters webbsidor.¹¹⁹
- Efter att denna kritik framkommit har moduler inom SFL omorganiserats och det har även tillkommit nya moduler med nytt innehåll. Skolverket menar att kritiken har omhändertagits. Skolverket menar också att SFL som helhet, med moduler som belyser olika frågeställningar, inte är ensidig eller brister i vetenskaplig förankring.
- I återrapporteringen av regeringsuppdraget att göra översyn av stöd och information via webbplatser, beskriver Skolverket att de inledde en översyn av alla moduler inom SFL i mars 2023. Översynen gjordes i samarbete med disputerade medarbetare på SPSM och i dialog med de forskare som bidragit till stödet. Myndigheterna konstaterar att översynen har lett till att vissa delar av modulerna avpublicerats medan andra delar har omstrukturerats. I översynen konstaterade Skolverket och SPSM att de artiklar som ingår i stödet utgår från läroplan och skollag. Myndigheterna menar att "texterna håller en god kvalitet med en rimlig försiktighet i slutsatser, har balanserade beskrivningar av olika perspektiv och med referenser till forskningsstudier inom olika fält".¹²⁰

¹¹⁹ Reichenberg och Swärd, *Modulanalyser av två moduler i specialpedagogik*, 2020.

¹²⁰ Skolverket, *Redovisning av regeringsuppdrag till skolmyndigheterna*, 2024, s. 22.

Riksrevisionens bedömning är att arbetet med modulen *Inkludering och delaktighet* har brutit på flera sätt. Skolverket har inte haft ett arbetssätt för att ta fram kunskapsunderlag som utgår från modellen för bästa tillgängliga kunskap. Ett pressat tidsschema och myndighetens precisering av innehåll ledde till att medverkande forskare hade begränsade möjligheter att leverera användbara och genomarbetade material. Arbetssättet medför en risk att enskilda medarbetares eller forskares uppfattningar har varit styrande; kvalitetssäkringen har varit begränsad, och det är otvetydigt om de revideringar som har gjorts säkerställer att målgruppen får en nyanserad bild av befintlig forskning.

Vi konstaterar att delar av det innehåll som kritiserades i en extern utvärdering fortfarande ingår i en av de obligatoriska modulerna inom SFL. Skolverket har inte kunnat redovisa i detalj hur de har omhändertagit kritiken som framkom i utvärderingen.

Vi kan också konstatera att modulen *Inkludering och delaktighet* är en del av en "meny" av moduler där skolor kan välja en eller flera moduler att arbeta med. Skolverket kan inte garantera att målgruppen nås av den innehållsliga bredd som finns i det samlade utbudet av moduler.

Uppdraget om rekommendationer om lärverktyg

Skolverket fick i november 2023 i uppdrag att ta fram allmänna råd eller rekommendationer om val och användning av lärverktyg i undervisningen i skolväsendet, och stödmaterial för huvudmän, rektorer, lärare och förskollärare som kan användas vid val och användning av lärverktyg i undervisningen i skolväsendet.¹²¹ Skolverket bedömde att det var lämpligt att utarbeta rekommendationer.¹²² Efter en förlängning fick Skolverket tid fram till den 30 april 2025 för att redovisa uppdraget.

Riksrevisionens granskning visar följande:¹²³

- Skolverket identifierade behov av att ta fram nya kunskapsunderlag inom ramen för uppdraget men bedömde i ett tidigt skede att det inte fanns tid för att arbeta med systematiska kunskapssammanställningar.
- Myndigheten samarbetade med forskare inom utbildningsvetenskap och kognitionsvetenskap för att ta fram kunskapsunderlag, dels i form av forskningssammanställningar, dels vid samråd. Upphandling av forskare som skulle göra forskningssammanställningar skedde genom direktupphandling.

¹²¹ Regeringsbeslut U2022/03951; Regeringsbeslut U2023/03229.

¹²² Intervju med företrädare för Skolverket, 2025-05-21.

¹²³ Granskningen bygger på intervjuer och dokumentstudier av Skolverkets interna dokument. Intervjuer med företrädare för Skolverket, 2025-04-14; 2025-05-21; mejl från företrädare för Skolverket, 2025-05-05; 2025-06-03. Interna dokument avser Skolverket, *Uppdragsförfrågan gällande framtagande av kunskapssammanställning på temat val och användning av digitala lärverktyg i undervisningen*, 2024.

- Forskare från olika vetenskapliga discipliner upplevdes ha olika syn på vad forskningen visar. Skolverket valde då att låta kognitionsvetenskaplig forskning få större tyngd, eftersom regeringsuppdraget betonade att "aktörer med kunskap om barns och elevers kognitiva utveckling" skulle höras.
- Flera forskare tackade nej till att delta på grund av snäva tidsramar. Inom ett tema avböjde fem forskare att medverka.
- I uppdragen till forskare ställdes inte krav på att i första hand utgå från systematiska eller andra kunskapssammanställningar, eller att genomföra systematiska och transparenta litteratursökningar. Däremot kommunicerade myndigheten muntligt att forskarna med fördel kunde sammanställa redan sammanställd kunskap, såsom systematiska översikter. Myndigheten menade dock att det inte var lämpligt att ange det som ett krav, eftersom det skulle kunna medföra att relevant forskning exkluderades.
- Forskningssammanställningarna kvalitetssäkrades av andra forskare.
- Skriftliga underlag från forskare som medverkade vid samråd kvalitetssäkrades inte.
- Forskningssammanställningarna och underlag från samråd har använts av sakkunniga och uppdragsledare för att ta fram förslag på rekommendationer.
- Samtliga forskare som medverkat i kunskapssammanställningar, i kvalitetsgranskning eller vid samråd erbjöds en möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på rekommendationerna. Även målgruppsorganisationer och intresseorganisationer gavs möjlighet att lämna skriftlig återkoppling.
- Rekommendationerna har även kvalitetssäkrats genom samråd med målgruppsrepresentanter.

Riksrevisionens bedömning är att arbetet med regeringsuppdraget om läroverktyg uppvisar brister. Myndigheten har inte ställt krav på systematik i arbetet med kunskapsunderlag, varken internt eller externt. Direktupphandling av utvalda experter, som har stor frihet i arbetet med litteratursökning och forskningssammanställning, kan medföra att enskilda forskares uppfattningar får genomslag. Risken för att så är fallet har dock sannolikt begränsats av att samarbetet har omfattat flera vetenskapliga discipliner och att kvalitetssäkringen, som involverat både vetenskapliga experter och målgruppsrepresentanter, har varit omfattande. Trots att systematiskt framtagna kunskapsunderlag saknas har myndigheten uppvisat medvetenhet om vikten av bred forskningsförankring, transparens, och tydlighet gällande källhänvisningar.

Studiepaketet NPF

"Studiepaketet NPF" är ett egeninitierat fortbildningspaket framtaget av SPSM. Det erbjuder kompetensutveckling inom neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, npf. Materialet har fokus på autism och adhd och erbjuder ett praktiskt stöd till förskola, grundskola och fritidshem.

Riksrevisionens granskning visar följande:¹²⁴

- Arbetet med studiepaketet inleddes på initiativ av myndighetens rådgivare, dvs. sakkunniga experter som arbetar med specialpedagogisk rådgivning i skolor.
- Innehållet och texterna utarbetades framför allt av myndighetens rådgivare, men samråd hölls bland annat med funktionsrättsorganisationer. Innehållsupplägget (synopsis) var ett internt arbete och kvalitetssäkrades inte av forskare.
- Texterna skrevs av rådgivare efter att de haft en inläsningsperiod då de gick igenom relevant vetenskaplig litteratur. Arbetet byggde på rådgivarnas expertkunskaper och följde inte någon systematisk process.
- Utkast till texter kvalitetssäkrades av 13 externa experter, varav 11 var forskare. Det fanns en ambition att ha en tvärprofessionell grupp av granskare. Det fanns inget systematiskt stöd för hur granskningen skulle gå till, och det saknades en granskningsmall.
- När de externa experterna inte levererade enligt tidsplanen kunde myndigheten vänta in deras svar, eftersom det inte fanns en fast deadline i projektet.
- Forskare som deltagit i kvalitetssäkringen har en blandad bild av myndighetens omhändertagande av synpunkter – någon menar att synpunkter beaktades, medan en annan upplever att det var oklart hur synpunkterna hanterades. Över lag bedömer de dock att materialet håller god kvalitet.
- De tre intervjuade forskarna har alla oberoende av varandra berättat att de upplevde att fortbildningsmaterialet var skrivet på ett alltför enkelt språk. De menar att myndighetens ambition att formulera komplexa frågor i klarspråk gör att viktig information har gått förlorad. Medarbetare på SPSM som arbetade med att ta fram materialet gör samma bedömning – de menar att det i vissa fall hade varit lämpligt att använda ett professionsspråk.
- Delar av studiepaketet har kvalitetssäkrats och testats av verksamma lärare.

¹²⁴ Granskningen bygger på intervjuer med företrädare för SPSM och med forskare som deltog i kvalitetssäkringen samt på dokumentstudier av SPSM:s interna dokument. Intervjuer med företrädare för SPSM, 2025-03-18; 2025-04-07. Mejl från företrädare för SPSM, 2025-06-02. Intervjuer med forskare som deltog i kvalitetssäkring, 2025-04-11; 2025-04-15; 2025-05-19. Interna dokument avser SPSM, *Rapportering av uppdrag "Färdigställande av material från SPSM Utbildning"*, 2023.

Riksrevisionens bedömning är att arbetet med "Studiepaket NPF" uppvisar brister. Arbetet föregicks inte av ett systematiskt framtagande av kunskapsunderlag. Myndighetens medarbetare har dock haft goda förutsättningar att läsa in sig på aktuell forskning, och våra iakttagelser tyder på att kvalitetssäkringen har varit tillfredsställande.

4.5 Myndigheternas forskningskommunikation överlappar, och når inte alltid ut

Våra iakttagelser visar att Skolforskningsinstitutets, Skolverkets och SPSM:s forskningskommunikationsuppdrag har lett till att myndigheterna publicerar både format och innehåll som delvis överlappar.

Populärvetenskapliga artiklar om forskning har tidigare varit en del i Skolverkets utbud, och ingår fortfarande i SPSM:s forskningskommunikation. Riksrevisionen konstaterar att de populärvetenskapliga texterna har en otydlig funktion i myndigheternas kunskapsförmedling till skolväsendet eftersom de inte utgår från en helhetsbild av forskningen. Det finns dessutom flera andra aktörer som samtidigt publicerar populärvetenskapliga artiklar om utbildningsforskning, till exempel den myndighetsfinansierade webbplatsen forskning.se och Lärarstiftelsens webbplats Lärande och forskning.¹²⁵

Vi kan även konstatera att trots att en av Skolforskningsinstitutets grunduppgifter är just att sprida kunskap om forskning till verksamma inom skolan, når myndigheten inte ut med sina publikationer till målgruppen.

4.5.1 Forskning kommuniceras i ett blandat utbud av publikationer

Tabell 1 nedan sammanfattar myndigheternas viktigaste publikationstyper, och visar att det samlade utbudet innehåller många olika format som också ställer olika krav på evidens och vetenskaplig förankring.

¹²⁵ Webbplatsen forskning.se drivs av en oberoende redaktion och finansieras av fem statliga myndigheter: Vinnova, Forte, Naturvårdsverket, Rymdstyrelsen och Vetenskapsrådet.

Tabell 1 Skolmyndigheternas forskningskommunikation

Format	Skolverket	SPSM	Skolforskningsinstitutet
Kortare populärvetenskapliga texter	Serien "Artiklar om forskning" Avpublicerad i maj 2025	Serien "Forskningsutblickar"	
Forsknings-sammanställningar	Kunskapsöversikter i serien "Forskning för skolan"		
Systematiska forskningssammanställningar eller översikter		Myndigheten har nyligen börjat arbeta med systematiska översikter.	Myndigheten arbetar med tre typer av systematiska forsknings-sammanställningar: systematiska översikter, metaöversikter och systematiska kartläggningar.
Sammanfattning av internationella översikter		Myndigheten har påbörjat ett arbete med att sammanfatta internationella systematiska översikter.	Serien "Skolforskningsinstitutet sammanfattar och kommenterar"
Övrigt		FoU-skrifter skrivna av externa forskare Arbetet är för närvarande pausat.	Serien "Skolforskningsinstitutet fördjupar"

Källa: Riksrevisionens sammanställning.

Alla tre myndigheter samarbetar med enskilda forskare eller lärosäten för att ta fram sina publikationer. Beroende på vilken typ av publikation det rör sig om kan forskarnas roll variera.

4.5.2 Enstaka studier kan ligga till grund för kortare populärvetenskapliga texter

Både Skolverket och SPSM har inom ramen för uppdraget att kommunicera resultat av forskning valt att presentera forskningsresultat i kortare populärvetenskapliga texter, men har haft olika arbetssätt för att producera texterna.

I januari 2025 gjorde Riksrevisionen en kartläggning av Skolverkets populärvetenskapliga texter. Totalt har drygt 700 populärvetenskapliga artiklar publicerats. I maj 2025 avpublicerades samtliga texter.

Riksrevisionen har genom intervjuer med Skolverkets medarbetare och genomgång av skriftliga underlag undersökt hur de populärvetenskapliga texterna producerades.¹²⁶ Skolverkets populärvetenskapliga artiklar togs fram i samarbete med lärosäten, som fick i uppdrag att bevaka utvalda forskningsfrågor och skriva ett bestämt antal artiklar per år, om relevant forskning inom området. I uppdraget ingick

¹²⁶ Intervjuer med företrädare för Skolverket, 2025-02-17a; 2025-02-17b. De skriftliga underlagen redovisas i bilaga 3, metodbeskrivning.

att ansvara för litteratursökning, kvalitetsbedömning och kvalitetssäkring. Myndigheten ställde inte några specifika krav på att lärosätena skulle göra systematiska sökningar eller att forskningens kvalitet skulle bedömas, men värderade sådana aspekter när man bedömde inkomna anbud från lärosätena. Skolverkets medarbetare menar att samarbetet med lärosäten utgår ifrån premissen att forskarna har en bred sakkunskap, är objektiva och även ombesörjer en vetenskaplig kvalitetssäkring av sin forskningsbevakning. Myndigheten ställer därför inte några metodkrav på forskarna, utan litar på deras kompetens.

Inom ramen för vår kartläggning av Skolverkets artikelsamling gjordes en klassificering av de angivna referenserna.¹²⁷ Det var mycket ovanligt att referenserna utgjordes av systematiska forskningsöversikter. 35 procent av artiklarna utgick från källor som inte genomgått peer review och därmed klassificerades de inte som vetenskapliga referenser. En doktorsavhandling betraktas i detta sammanhang inte som en vetenskaplig referens då den inte genomgått peer review.¹²⁸

SPSM:s populärvetenskapliga texter – formatet "Forskningsutblickar" – utgörs av korta populärvetenskapliga sammanfattningar av en specifik nypublicerad svensk vetenskaplig studie inom det specialpedagogiska området. På SPSM är det informationsspecialister och forskarutbildade medarbetare från olika vetenskapliga discipliner som utifrån en strukturerad metod ansvarar för litteratursökning och kvalitetsbedömning av artiklar. Om en artikel bedöms vara relevant och av hög kvalitet kontaktas berörd forskare, som ges möjlighet att skriva en text baserad på sin artikel, med redaktionellt stöd av SPSM.¹²⁹

Både Skolverket och SPSM framhåller att målgrupperna ofta hittar myndigheternas material och artiklar genom att söka på webben. Medarbetare på myndigheterna är medvetna om att materialets syfte kan uppfattas som otydligt för en användare som klickar sig fram till en text via sökningar. Det kan till exempel vara oklart om materialet syftar till att ge stöd i undervisningen, eller om det handlar om en enskild forskningsstudie. Det var mot bakgrund av dessa otydligheter gentemot målgrupperna som Skolverkets ledning valde att avpublicera artikelsamlingen: man menade att myndigheten inte kan säkerställa att materialet läses och uppfattas på rätt sätt av mottagaren, och att det inte är ändamålsenligt att Skolverket publicerar populärvetenskapliga artiklar utifrån enstaka studier.¹³⁰ Under Riksrevisionens pågående granskning har SPSM på sin webbplats förtydligt att texterna inte

¹²⁷ Kartläggningen gjordes genom en webbskrapning av Skolverkets "Artiklar om forskning". Vid tillfället fanns 485 artiklar tillgängliga, publicerade mellan 2011 och 2024. De vetenskapliga referenserna klassificerades med hjälp av ChatGPT. Se bilaga 3 för en beskrivning av webbskrapningen och metoden för att klassificera referenser.

¹²⁸ Endast 2,4 procent av källorna utgjordes av någon form av forskningssammanställning. Se bilaga 4.

¹²⁹ Intervjuer med företrädare för SPSM, 2024-11-27; 2025-02-10 samt SPSM, *Checklista inklusions- och exklusionskriterier – forskningsutblickar*, utan årtal.

¹³⁰ Intervju med företrädare för Skolverkets ledning, 2025-05-26. Skolverket fortsätter dock att publicera formatet Kunskapsöversikter i serien "Forskning för skolan".

representerar hela kunskapsläget och hänvisar vidare till sin rådgivningsverksamhet för den som behöver rådgivning i specialpedagogiska frågor.

4.5.3 Skolforskningsinstitutets översikter har främst kvalitativ inriktning och når få lärare

Våra iakttagelser visar att Skolforskningsinstitutet inte lever upp till sitt instruktionsenliga uppdrag att bidra till goda förutsättningar för en undervisning med stöd av vetenskapligt underbyggda metoder och arbetssätt. I Riksrevisionens lärarenkät svarade 7 procent av lärarna att de använder sig av Skolforskningsinstitutets rapporter när de behöver stöd i sin undervisning. I myndighetens egeninitierade utvärdering från 2025 framkommer liknande siffror. Utvärderingen visar att forskningssammanställningarna når en liten andel av målgruppen, att målgruppen saknar tid för att läsa dem och att de inte är tillräckligt konkreta för att utveckla undervisningen.¹³¹

Skolforskningsinstitutet använder ett systematiskt förfarande för att sammanställa forskning. Myndigheten utgår ofta från en metod som tillåter ett visst inslag av tolkning, omdöme och kreativitet i sammanställningen av resultaten. Skolforskningsinstitutets kommunikation av det vetenskapliga underlagets kvalitet och trovärdighet är mindre tydlig i jämförelse med SBU:s modell.

Myndighetens metodutveckling har lagt grunden för verksamheten

Inför Skolforskningsinstitutets bildande 2015 konstaterade regeringen att det saknades en funktion liknande SBU, det vill säga som kritiskt granskar och värderar relevanta forskningsresultat utifrån vetenskaplig kvalitet, och väger samman den kunskap som finns i övergripande, praktiskt användbara kunskapssammanställningar.¹³²

För att underlätta Skolforskningsinstitutets initiala arbete genomfördes en förstudie på uppdrag av Vetenskapsrådet, som lade grunden för myndighetens inriktning.¹³³ Studien drog slutsatsen att en så kallad konfigurativ metod var bäst lämpad för att kunna inkludera forskning med kvalitativ studiedesign. En sådan metod går ut på att sätta samman resultaten från de primärstudier som ingår till en ny helhet, som

¹³¹ Hedin och Fredriksson, *Utvärdering av Skolforskningsinstitutets arbete med systematiska forskningsammanställningar*, 2025.

¹³² Regeringsbeslut Dir. 2014:7. Syftet med den nya myndigheten var att öka måluppfyllelsen och förbättra kunskapsresultaten i skolan. Syftet var även att främja ett vetenskapligt, evidensbaserat förhållningssätt hos dem som arbetar i skolan och förskolan för en ökad måluppfyllelse och generellt högre kunskapsresultat, se prop. 2012/13:30 s. 100.

¹³³ Vetenskapsrådet, *Forskning och skola i samverkan – kartläggningar av forskningsresultat med relevans för praktiskt arbete i skolväsendet*, 2015. Studien ingick i ett regeringsuppdrag till Vetenskapsrådet som bland annat syftade till att underlätta myndighetens initiala arbete avseende processer och modeller för sammanställning av forskning (se regeringsbeslut U2013/6845/S). Projektets arbetsnamn är SKOLFORSK. Sammantaget studerades kartläggningar och sammanställningar från följande sex mäklarorganisationer inom utbildning, socialt arbete, samt medicin- och hälsoområdet: Kunskapscenter för helsetjenesten och Kunskapscenter för utbildning i Norge, SFI Campbell och Danish Clearinghouse i Danmark, samt Socialstyrelsen och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering i Sverige.

genererar nya idéer och koncept som inte finns representerade i primärstudierna.¹³⁴ Metoden har kommit att bli ofta använd i Skolforskningsinstitutets rapporter.¹³⁵

Myndigheten publicerar främst översikter som bygger på kvalitativ sammanvägning

Skolforskningsinstitutet har sedan starten publicerat 24 systematiska forskningssammanställningar, och de flesta är översikter, vilket innebär att de bygger på primärstudier, att genomförandet kännetecknas av en systematisk och transparent metodik, och att resultaten i de underliggande studierna vägs samman i en syntes.¹³⁶

Exempel på vanligt förekommande studiedesign i Skolforskningsinstitutets forskningssammanställningar¹³⁷

Interventionsstudie – mäter effekter av en specifik undervisningsaktivitet på elevers kunskapsresultat. Effekten mäts ofta i förhållande till en kontrollgrupp. Interventionsstudier gör det möjligt att utforska orsakssamband för att avgöra om det är undervisningsaktiviteten som påverkar elevers kunskapsresultat, eller något annat.

Kvalitativ forskning om undervisningsprocessen – studerar vad som händer i undervisningen, till exempel interaktion mellan lärare och elever kring ett lärandeinhåll. Studierna bidrar med empiriskt grundade teoretiska begrepp som ger kunskap om vad undervisningen skapar för villkor för lärande.

Riksrevisionen har kartlagt forskningssammanställningarnas metodinriktning och hur resultaten sammanfattas till mottagarna.¹³⁸ Det är vanligt att översikterna kombinerar resultat från kvantitativa interventionsstudier med resultat från kvalitativa studier. En majoritet av översikterna använder en konfigurativ eller tematisk syntesmetod för att väga samman resultaten.¹³⁹ Myndigheten har hittills inte publicerat någon renodlad metaanalys baserad på kvantitativa interventionsstudier, även om sammanställningar av sådana studier förekommer.¹⁴⁰

¹³⁴ Levinsson, "Delprojekt I: Nationella och nordiska koncept/modeller – kartläggning och sammanställning av forskning i Norden", 2015. Se även bilaga 1 för en beskrivning av olika metoder för systematiska översikter. Metoder för systematiska översikter kan delas in i två grupper: aggregativ och konfigurativ metodik. Aggregativ metodik innebär att resultat från primärstudier summeras/aggregeras, till exempel genom statistisk meta-analys eller en kvalitativ narrativ analys. Konfigurativ metodik innebär att resultat från primärstudier sorteras/konfigureras. Den aggregativa metodiken utgår från för-definierade frågor och följer ett mer formaliserat arbetssätt, medan den konfigurativa metodiken är mer öppen för tolkningar under processens gång. Metoderna beskrivs utförligt i Gough, D., Oliver, S., och Thomas, J., *An Introduction to Systematic Reviews*, 2017. I denna rapport beskriver vi den konfigurativa metoden som en kvalitativ syntesmetod, även om det kan förekomma konfigurering av kvantitativ forskning.

¹³⁵ Skolforskningsinstitutets skriftliga svar på frågor, 2025-03-20.

¹³⁶ 24 sammanställningar har publicerats till och med oktober 2025.

¹³⁷ Beskrivningarna är hämtade från Skolforskningsinstitutet. Se Skolforskningsinstitutets skriftliga svar på frågor, 2025-03-20 samt Skolforskningsinstitutet, Främja skrivkunskaper i de allra tidigaste skolåren, 2024.

¹³⁸ Se Riksrevisionens kartläggning av Skolforskningsinstitutets systematiska forskningssammanställningar.

¹³⁹ Riksrevisionen använder begreppet "väga samman" även för metoder som inte gör en statistisk sammanvägning av resultaten.

¹⁴⁰ Skolforskningsinstitutets skriftliga svar på frågor, 2025-03-20; Riksrevisionens kartläggning av Skolforskningsinstitutets systematiska forskningssammanställningar; Skolforskningsinstitutets synpunkter vid faktagranskning.

Skolforskningsinstitutets erfarenhet är att metaanalyser ofta är förknippade med metodologiska utmaningar.¹⁴¹ Myndigheten ställer inte krav på att interventionsstudier ska använda en kontrollgrupp för att mäta resultatet av en insats. Vår kartläggning visar vidare att det ofta är otydligt vilken studiedesign de sammanfattande slutsatserna vilar på, och om de avser effekter på elevers resultat eller handlar om förutsättningar och samspel i klassrummet. Slutsatsernas tillförlitlighet kommenteras sällan.

Forskningssammanställningarnas frågeställningar väljs ut genom en behovsanalys med bland annat målgruppsrepresentanter. Skolforskningsinstitutet bevakar vilka systematiska forskningsöversikter som publicerats av andra aktörer, för att inte riskera dubbelarbete. För att ändå dra nytta av den kunskap som redan finns sammanställd, publicerar Skolforskningsinstitutet kommentarer och sammanfattningar av ett urval av sådana systematiska översikter. Myndigheten lämnar inte konkreta råd om undervisning till de verksamma i skolan.

Institutet följer delvis den internationella metodstandarden

Våra iakttagelser utgår från hur myndighetens arbete på ett övergripande plan förhåller sig till den internationella standarden för forskningssammanställning och till andra relevanta metodbeskrivningar.¹⁴² Riksrevisionen gör ingen bedömning av den vetenskapliga kvaliteten i myndighetens systematiska forskningssammanställningar.

Utifrån intervjuer med medarbetare, skriftliga underlag och myndighetens processer konstaterar vi att arbetet på ett övergripande plan delvis följer den internationella standarden för kvalitativ forskningssammanställning. Arbetet genomförs i projektform och leds av disputerade projektledare, i samarbete med vetenskapliga experter som är verksamma vid lärosäten. De vetenskapliga experterna väljs ut utifrån sak- och metodkompetens som är nödvändig för den specifika frågeställningen. I denna del genomförs arbetet i enlighet med standarden på ett transparent och systematiskt sätt.

Våra iakttagelser visar dock att Skolforskningsinstitutets arbetssätt på några punkter avviker från rekommendationerna i den internationella standarden.¹⁴³ Myndighetens

¹⁴¹ Skolforskningsinstitutets synpunkter vid faktagranskning.

¹⁴² Inom det internationella nätverket Campbell (se bilaga 1) görs inom utbildningsområdet framför allt systematiska översikter av effektstudier, med fokus på utfallsmått som mäter elevers måluppfyllelse, se Campbell collaboration, "Education", hämtad 2025-10-15. Eftersom Skolforskningsinstitutets synteser ofta baseras på en kvalitativ metod, har vi i stället för att använda en standard för sammanställning av kvantitativ forskning använt Noyes, J. och Harden, A. (red.), *Cochrane-Campbell Handbook for Qualitative Evidence Synthesis* för att bedöma Skolforskningsinstitutets arbete. Vi har även utgått från Gough, D., Oliver, S., och Thomas, J., *An Introduction to Systematic Reviews*, 2017.

¹⁴³ Skolforskningsinstitutets ståndpunkt är att det inte är rimligt att använda den internationella standarden för syntes av kvalitativ forskning som normerande för myndighetens verksamhet eftersom den är framtagen för andra syften än Skolforskningsinstitutets verksamhet (se Skolforskningsinstitutets synpunkter vid faktagranskning). Riksrevisionen väljer dock att lyfta fram några rekommendationer som vi bedömer är relevanta för Skolforskningsinstitutets arbete.

process ställer inte krav på att översiktsförfattarna dokumenterar hur egna fördomar och perspektiv kan påverka arbetet, så kallad "självreflektion". Sådan reflektion anses viktig eftersom det finns utrymme för subjektiva bedömningar i arbetet med kvalitativ syntes. Skolforskningsinstitutet menar att ett uttalat krav på att dokumentera självreflektion inte behövs, eftersom sådan reflektion redan är en integrerad del av forskningsprocessen.¹⁴⁴ Dessutom använder Skolforskningsinstitutet ibland en metod för att "översätta" resultat från kvantitativa effektstudier till en kvalitativ beskrivning, som inte rekommenderas inom den internationella standarden. Standarden betonar i stället vikten av att studier med olika forskningsdesign vägs samman var för sig.¹⁴⁵

Extern utvärdering lyfte metodologiska utmaningar

År 2018 tog Skolforskningsinstitutet initiativ till en extern utvärdering av sitt arbete med systematiska översikter. Utvärderingen lyfte bland annat att den konfigurativa metoden generellt sett bygger på översiktsförfattarnas tolkningar, omdömen och kreativitet, och att slutsatserna därför kan skilja sig beroende på vem som gör tolkningen.¹⁴⁶ Denna beskrivning av metoden bekräftas av myndighetens medarbetare, som också framhåller att replikerbarhet varken är ett centralt eller eftersträvsvärt kriterium i arbetet med att sammanställa kvalitativ forskning.¹⁴⁷ Utvärderingen drar också slutsatsen att de metoder som används kräver en djup förtrogenhet med de aktuella forskningsfälten, och att det finns skäl att anta att de externa forskare som anlitas i arbetet får ett avgörande inflytande. Detta kan enligt utvärderingen uppfattas som en svaghet, eftersom det kan finnas en risk för att forskarnas egna perspektiv kan påverka tolkningarna. Utvärderingen menar samtidigt att icke-formaliserad expertkompetens bör erkännas, och att vetenskapligt omdöme inte kan formaliseras fullt ut. Riksrevisionen noterar att det tycks vara vanligt även inom andra forskningsområden att sammanställning av kvalitativ forskning genomförs av personer med sakkunskap i den aktuella frågan.¹⁴⁸

Vår granskning visar att utvärderingen inte föranledde någon förändring av myndighetens gemensamma rutiner. De synpunkter som framkom har framför allt omhändertagits genom att projektledare får ansvaret att i varje enskilt projekt göra väl avvägda metodval. Enligt intervjuer med myndighetens medarbetare finns en ständigt levande metoddiskussion, och för närvarande pågår ett utvecklingsprojekt med fokus på analys och syntes.¹⁴⁹

¹⁴⁴ Skolforskningsinstitutets synpunkter vid faktagranskning.

¹⁴⁵ Noyes, J. och Harden, A. (red.), *Cochrane-Campbell Handbook for Qualitative Evidence Synthesis*, kapitel 11 och kapitel 14.

¹⁴⁶ Bohlin, *Skolforskningsinstitutets arbete med systematiska översikter*, 2019.

¹⁴⁷ Intervju med företrädare för Skolforskningsinstitutet, 2025-03-27; Skolforskningsinstitutets synpunkter vid faktagranskning.

¹⁴⁸ Intervju med företrädare för Socialstyrelsen, 2025-04-23.

¹⁴⁹ Skolforskningsinstitutet gav i september 2024 i uppdrag till Ingemar Bohlin, forskare i vetenskapsteori, att genomföra en seminarierie med institutets medarbetare på temat analys och syntes. Se även mejl från företrädare för Skolforskningsinstitutet, 2025-08-21.

5 Kvalitetskriterierna i Skolinspektionens planerade kvalitetsgranskning

I detta kapitel besvarar vi frågan om Skolinspektionen har beaktat vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet vid utformningen av kvalitetskriterier för den planerade kvalitetsgranskningen.

Våra iakttagelser visar att Skolinspektionens kriterier framför allt är förankrade i styrdokumentet, även om myndigheten har strävat efter att också utgå från forskning. Detta arbete har dock varit begränsat, inte utgått från bästa tillgängliga kunskap, och det är oklart om alla kvalitetskriterier, med sin normerande funktion, bidrar till hög måluppfyllelse för eleverna.

5.1 Bedömningsgrunder

Kvalitetsgranskningar ska enligt skollagen avse den granskade utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till *mål och andra riktlinjer*. Mål och andra riktlinjer framgår av läroplan och kursplaner, eller motsvarande styrdokument.¹⁵⁰

Dagens läroplan och kursplaner innehåller inte några undervisningsstrategier eller riktlinjer för hur undervisningen ska bedrivas. I stället definierar läroplanen skolans värdegrund och presenterar övergripande mål och riktlinjer som är kopplade till skolans demokratiuppdag. Styrdokumentet har inte någon koppling till undervisningsmetoder som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Kvalitetsgranskningen kan dock anses vara *indirekt* relaterad till bestämmelsen om att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund, i och med att den även ska fokusera på den granskade verksamhetens måluppfyllelse.¹⁵¹ Utifrån de intentioner som uttrycks i förarbetena om att kvalitetsgranskningen ska bidra till elevers kunskapsresultat bedömer Riksrevisionen att kvalitetskriterierna för bedömningsområdet undervisning bör fokusera på aspekter av undervisning (strategier, metodik, pedagogik) som enligt samstämmig forskning leder till hög måluppfyllelse.¹⁵²

När Skolinspektionen utarbetar kriterier som används i den planerade kvalitetsgranskningen bör följande vara uppfyllt:

- Kriterierna som används vid kvalitetsgranskning ska ha valts ut efter en systematisk genomgång av faktorer som visats leda till hög måluppfyllelse för eleverna.
- Varför kriterier valts ut respektive valts bort bör ha motiverats utifrån tydliga bedömningsgrunder.

¹⁵⁰ 26 kap. 2 och 20 §§ skollagen; prop. 2009/10:165, s. 904.

¹⁵¹ Intervju med företrädare för Skolinspektionen, 2025-06-05; Prop. 2009/10:165, s. 556.

¹⁵² Prop. 2009/10:165, s. 556.

5.2 Kvalitetskriterierna vilar huvudsakligen på skolans styrdokument, inte på bästa tillgängliga kunskap

Våra iakttagelser visar att det inte var ett uttalat mål att kvalitetskriterierna skulle vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet – när de togs fram låg fokus i första hand på styrdokumentet. Skolinspektionen strävade dock efter att kvalitetskriterierna skulle vara forskningsbaserade i största möjliga utsträckning.¹⁵³

5.2.1 Kvalitetskriterier har svag koppling till elevers kunskapsresultat

Skolinspektionens medarbetare har under granskningen vid flera tillfällen framhållit att kvalitetskriterierna måste ha sin grund i skolans styrdokument. Skolinspektionen menar att rättsligt stöd är en förutsättning för all dess verksamhet, utifrån den reglering som återfinns i skollagen och myndighetens instruktion. Utgångspunkterna för de olika bedömningsområdena inom kvalitetsgranskningen måste därför alltid finnas i styrdokumentet, och de specifika kriterierna bygger på operationaliseringar som utgår från skollagen, läroplaner och Skolverkets allmänna råd. Enligt myndigheten är det önskvärt att kvalitetskriterierna även har stöd i forskningen, men att det finns vetenskapligt stöd är inte tillräckligt enligt myndighetens tolkning av regelverket.¹⁵⁴

Vi kan konstatera att den planerade kvalitetsgranskningen i sin nuvarande form har en svag koppling till elevernas måluppfyllelse, trots att det anges tydligt i förarbetena till skollagen att kvalitetsgranskningen ska fokusera på kunskapsresultat.¹⁵⁵ Kvalitetskriterierna har inte i första hand utformats utifrån forskning om faktorer som förknippas med förbättrade kunskapsresultat. Därutöver är kvalitetsgranskningen framför allt fokuserad på förutsättningar för kvalitet, och bedömer inte kvalitet utifrån en skolas utfall. Skolinspektionen kan bedöma att en skola har hög kvalitet på samtliga bedömningsområden även om skolan har låg måluppfyllelse i den mening att eleverna inte når målen med utbildningen.¹⁵⁶

Myndigheten gör vissa anspråk på att jobba vetenskapligt.¹⁵⁷ I samtliga beslut från planerad kvalitetsgranskning framgår att "[s]om underlag för bedömningarna har Skolinspektionens utredare använt sig av bedömningsunderlag, vilka är utformade i enlighet med forskning och beprövad erfarenhet". Här nämns inget om vare sig skollag eller läroplaner och kursplaner.¹⁵⁸

¹⁵³ Intervju med Skolinspektionens generaldirektör, 2025-03-18.

¹⁵⁴ Intervju med företrädare för Skolinspektionen, 2024-10-23; 2025-03-18; 2025-06-05.

¹⁵⁵ Prop. 2009/10:165, s. 556.

¹⁵⁶ Intervju med företrädare för Skolinspektionen, 2025-06-05.

¹⁵⁷ I myndighetens årsredovisning från 2019 framhålls att kvalitetsgranskningen utgår från tydliga kvalitetskriterier som grundar sig i forskning och myndighetens beprövade erfarenhet. Se Skolinspektionen, *Årsredovisning 2019*, 2019, s. 40.

¹⁵⁸ Skolinspektionen, *Bilaga 1, Underlag för bedömning* (bilaga till alla myndighetens beslut inom planerad kvalitetsgranskning), utan årtal.

Skolinspektionens kvalitetskriterier

Den planerade kvalitetsgranskningen på skolenhetsnivå utgår från fyra bedömningsområden för grundskola och gymnasieskola: rektors ledarskap, undervisning, trygghet och studiero, samt bedömning och betygsättning.¹⁵⁹

Det finns separata kvalitetskriterier för grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola samt anpassad gymnasieskola. Kvalitetskriterierna är gemensamma för alla årskurser inom en skolform.

Exempel på kvalitetskriterier från bedömningsområde undervisning, skolform grundskola¹⁶⁰

1. I vilken utsträckning är undervisningen målfokuserad, varierad och innehåller ett aktivt lärarstöd?
Exempel hög kvalitet: Undervisningen består av olika typer av uppgifter och aktiviteter så att det blir en variation och balans.
Exempel låg kvalitet: Undervisningen saknar tillräcklig variation för att stimulera eleverna att lära och utvecklas. Lektionerna består till stor del av en typ av uppgift/aktivitet.
2. I vilken utsträckning stimuleras och utmanas eleverna i undervisningen utifrån varje enskild individs behov och förutsättningar?
Exempel hög kvalitet: I undervisningen har lärarna genomgående höga förväntningar på eleverna.
Exempel låg kvalitet: I undervisningen har lärarna låga förväntningar på eleverna.
3. I vilken utsträckning görs eleverna delaktiga i undervisningen och sitt eget lärande?
Exempel hög kvalitet: Undervisningen innehåller övningar och frågor där eleverna får möjlighet att reflektera utan ett givet svar, samt att det finns ett utrymme för eleverna att reflektera över sitt eget lärande.
Exempel låg kvalitet: Undervisningen präglas av övningar och frågor som har karaktären av "rätt eller fel" och utrymmet för eleverna att reflektera över sitt eget lärande är litet.

5.2.2 Kvalitetskriterier togs inte fram med systematik och transparens

Det har varit en utmaning för Riksrevisionen att kartlägga exakt hur Skolinspektionen arbetade med att ta fram kvalitetskriterierna för planerad kvalitetsgranskning. Dokumentation saknas och flertalet av de medarbetare som var inblandade i arbetet har slutat på myndigheten. Av den information vi fått framgår att Skolinspektionen, trots betoningen på att kriterierna ska ha rättsligt stöd, gjorde vissa

¹⁵⁹ För anpassad grundskola och gymnasieskola tillkommer bedömningsområdena social gemenskap, aktivt deltagande och trygghet samt huvudmannens styrning och stöd. Det senare bedöms även när det gäller grundskola och gymnasium med endast en skolenhet.

¹⁶⁰ Skolinspektionen, "Så bedöms skolor", hämtad 2025-05-19.

ansträngningar för att förankra kvalitetskriterierna i forskning.¹⁶¹ Eftersom det saknas dokumentation kring hur framtagandet av kvalitetskriterier gick till finns inte heller någon dokumentation av vilka kriterier som valts bort.

Enligt vår kartläggning gick Skolinspektionen till väga på följande sätt:¹⁶² Skolinspektionens medarbetare tog fram en kunskapsöversikt med fokus på framgångsfaktorer som främjar elevers lärande och utveckling. Översikten baserades till stor del på två publicerade forskningssammanställningar av svenska pedagogikforskare.¹⁶³ Forskningssammanställningarna innehåller ingen syns av kunskapsläget. Riksrevisionens granskning visar att kunskapsunderlaget och processen i samband med framtagandet av kvalitetskriterier inte karaktäriseras av den systematik och transparens som är nödvändig för att kunskapen ska anses representera bästa tillgängliga kunskap på området.

I Skolinspektionens kunskapsöversikt presenteras ett antal framgångsfaktorer för elevers lärande i undervisningen:

- utmaningar
- stödjande undervisningsklimat
- höga förväntningar på elevers lärande
- planering, målformulering, struktur och tydlighet
- återkoppling (formativ utvärdering)
- meta-kognitiva strategier och studiefärdigheter.

Med utgångspunkt i skolans styrdokument och kunskapsöversikten arbetade Skolinspektionen internt fram ett förslag på kvalitetskriterier.

När vi jämför de kvalitetskriterier som finns listade för bedömningsområdet undervisning (se exempel i faktaruta ovan) med de ovan angivna framgångsfaktorerna kan vi känna igen flertalet aspekter. Samtidigt finns även kriterier som inte återfinns bland framgångsfaktorerna, till exempel varierad undervisning inom varje lektion, kravet på att eleverna ska reflektera över frågor utan givna svar samt kravet på delaktighet i planeringen av undervisningen. Enligt Skolinspektionen finns det stöd för dessa kriterier i styrdokumenten, företrädesvis i läroplanen.¹⁶⁴ Vid en genomsökning har vi dock enbart funnit stöd för kriteriet om elevers delaktighet. Vi har även noterat att dessa aspekter förhållandevis ofta

¹⁶¹ Intervjuer med företrädare för Skolinspektionen, 2024-10-23; 2025-06-05.

¹⁶² Beskrivningen av tillvägagångssättet utgår från en intervju med företrädare för Skolinspektionen, 2024-10-23.

¹⁶³ Skolinspektionen, *Inspektion 2018 – direktiv för pilotgranskning i projektsteg 2*, 2017. Sammanställningarna är publicerade i bokform: Håkansson och Sundberg, *Utmärkt undervisning*, 2020 och Håkansson och Sundberg, *Utmärkt skolutveckling*, 2016. Skolinspektionen har dock till stor del utgått från primärkällorna i de två översikterna, för att undvika för många tolkningslager.

¹⁶⁴ Mejl från företrädare för Skolinspektionen, 2025-06-24; 2025-10-14. Skolinspektionen hänvisar till Lgr22 kap 1 skolans värdegrund och uppdrag samt 3 kap. 2 § skollagen. Riksrevisionens bedömning är att de aktuella kvalitetskriterierna inte på ett tydligt sätt kan härledas till skrivningar i dessa styrdokument.

kritiseras i den planerade kvalitetsgranskningen och att det inte heller finns en enighet inom forskarkåren om att dessa faktorer är positiva för elevers måloppfyllelse.¹⁶⁵ Sammanfattningsvis visar våra iakttagelser att det i Skolinspektionens eget underlag saknas uttalat forskningsstöd för flera kvalitetskriterier, och att det därför är oklart om de bidrar till hög måloppfyllelse.

Myndigheten arrangerade seminarier med tre forskare i syfte att kvalitetssäkra kvalitetskriterierna.¹⁶⁶ Det finns inga underlag sparade från dessa seminarier. Skolinspektionen tog även hjälp av tre forskare från Uppsala universitet som genomförde utbildningar med myndighetens inspektörer inför deras arbete med planerad kvalitetsgranskning. Åtminstone en av dessa forskare var även delaktig i kvalitetssäkring av kvalitetskriterierna. Det finns inga underlag sparade från den kvalitetssäkringen. En forskare som medverkade i kvalitetssäkringen av kvalitetskriterierna såg en utmaning med Skolinspektionens tonvikt på styrdokumentet, och uttryckte tveksamhet inför vissa kriterier.¹⁶⁷

En majoritet av de rektorer vi intervjuat om PKG var positivt inställda till granskningen, men en viss kritik framfördes. En av rektorerna uppfattar att bedömningsområdena på ett övergripande plan har stöd i forskningen men konstaterar att myndigheten i sina beslut endast hänvisar till skolans styrdokument. En annan rektor – på en anpassad grundskola – är kritisk och menar att bedömningskriterierna inte är framtagna utifrån vetenskap om vilka förutsättningar och behov elever i anpassad skola har.¹⁶⁸

I oktober 2025 meddelade Skolinspektionen att antalet planerade kvalitetsgranskningar kommer att minskas och att myndigheten kommer att se över inspektionsformen. Syftet är bland annat att säkerställa att Skolinspektionen har en modell som är väl förankrad i aktuell vetenskaplig grund.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Utifrån Riksrevisionens läsning av 25 beslut från PKG (de 15 senaste besluten, samt de 10 senaste beslut där låg kvalitet bedömdes, i maj 2025), och samtal med forskare.

¹⁶⁶ Forskarna representerade disciplinerna pedagogik, statsvetenskap samt medie- och kommunikationsvetenskap.

¹⁶⁷ Samtal med forskare, 2024-12-05.

¹⁶⁸ Intervjuer med rektorer, 2025-06-17; 2025-05-26.

¹⁶⁹ Skolinspektionen, "Antalet kvalitetsgranskningar minskas", hämtad 2025-10-19.

6 Lärares förutsättningar att utforma undervisning utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet

I detta kapitel besvarar vi frågan om lärare har förutsättningar att bedriva undervisning utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Våra iakttagelser visar att det är en utmaning för lärare att bedriva undervisning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Lärare delar erfarenheter från sin undervisning med sina kollegor på ett informellt sätt som inte lever upp till kraven på beprövad erfarenhet. Lärare upplever att tiden inte räcker till för att ta del av forskning som rör deras undervisning, och att det är svårt att hitta fram till rätt källor och att ta ställning till deras tillförlitlighet. Mot bakgrund av detta konstaterar Riksrevisionen att det är särskilt viktigt att skolmyndigheternas stöd är tillförlitligt och lätt att hitta.

6.1 Bedömningsgrunder

För att lärare ska ha förutsättningar att bedriva undervisning utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet bedömer vi att de bör ha tillgång till tillförlitliga och kvalitetssäkrade källor när de använder forskningsresultat för att utveckla sin undervisningspraktik. Lärare bör även ha reella möjligheter att avsätta tid för att orientera sig om utvecklingen inom relevant forskning.

6.2 Lärare saknar tillgängliga kunskapsstöd och tid för att kunna ta till sig forskning

Lärare upplever flera svårigheter med att ta del av relevant forskning. Även förstelärare, som ofta har ett uppdrag att hålla sig uppdaterade kring forskning, saknar förutsättningar att göra det. Avsnittet bygger på Riksrevisionens enkät till lärare och intervjuer med förstelärare.¹⁷⁰

6.2.1 Lärare upplever att forskning om undervisning är otillgänglig

För att förstå hur lärare använder stödmaterial från skolmyndigheterna och andra aktörer, har vi intervjuat ett tjugotal förstelärare i grundskolan. Många förstelärare upplever att det är svårt att orientera sig i forskning. Detta trots att de flesta förstelärare vi intervjuat inom ramen för sin förstelärartjänst har i uppdrag att hålla sig uppdaterade om forskning. Svårigheterna består huvudsakligen i att utbildningsforskning kommuniceras i många format av många olika aktörer. Det är inte alltid tydligt för lärare vart de ska vända sig och heller inte lätt att hitta stödmaterial som är relevant för den egna undervisningen.

¹⁷⁰ Se bilaga 3 för en metodbeskrivning och bilaga 4 för en komplett sammanställning av enkätsvaren.

En del förstelärare förutsätter att material från skolmyndigheterna är vetenskapligt förankrade. Andra känner sig osäkra på vilka källor materialen grundar sig på och upplever att de själva förväntas värdera materialens tillförlitlighet och relevans. Budskapen upplevs ibland som motsägelsefulla när olika aktörer kommer med olika rekommendationer, och det blir upp till varje enskild lärare att förhålla sig till de olika budskapen. Flera lärare uttrycker också en frustration över att det går trender i utbildningsforskningen och att den forskning de läser i dag kan uppfattas som inaktuell i morgon.

Svårt för lärare att urskilja trender utan vetenskapligt stöd

En spansk forskargrupp publicerade nyligen en rapport som undersökte lärares missuppfattningar om olika undervisningsstrategier. Artikel författarna hade först på ett systematiskt och transparent sätt arbetat fram 27 påståenden om lärande i klassrummet som var antingen sanna eller falska. De sanna påståendena finns det vetenskaplig evidens för, medan det för de falska antingen saknas evidens eller finns evidens som talar emot påståendet. 14 påståenden var sanna, 13 falska. Drygt 3 000 lärare tog ställning till påståendena, och svaren visade att de hade relativt god insikt i de sanna påståendena. Men det fanns även uppfattningar om att de falska påståendena var tillförlitliga. Exempel på falska påståenden som många lärare trodde på var att motoriska koordinationsaktiviteter kan förbättra inläringen om de utförs i samband med inläringen, och att elever lär sig bättre genom att ta fram kunskapen själva än av att läraren använder "explicit undervisning".¹⁷¹

6.2.2 Lärare har för lite tid att sätta sig in i forskning

Lärare har sällan tillräckligt med tid inom ramen för sin tjänst för att ta del av forskning. I den enkät som Riksrevisionen skickat till lärare i grundskolan, svarar hälften av lärarna att de ägnade fyra timmar eller mindre åt att ta del av forskning som berör deras undervisning under höstterminen 2024. Fyra timmar under en hel termin får i sammanhanget betraktas som lite tid. Detta särskilt med tanke på den stora mängd stödmaterial och litteratur om utbildning som lärare har att orientera sig i. Lärares tid är dessutom knapp och lärarkårens arbetsbelastning har ökat under flera decennier. Flera statliga utredningar och andra rapporter visar att det som framför allt har ökat är andelen arbetsuppgifter som ska genomföras utanför undervisningen.¹⁷²

I vår granskning återkommer lärarna till att de antingen inte har tid alls till att läsa forskning som rör deras undervisning, eller att de använder sin fritid till att läsa. Många lärare menar att det i det kollegiala lärandet som förstelärare bedriver med

¹⁷¹ Fernandez m.fl., "Beyond neuromyths: Examining in-service teachers' misconceptions about teaching and learning", 2025.

¹⁷² Arbetsmiljöverket, *Projektrapport för Arbetsmiljöverkets nationella tillsyn av skolan 2013–2016*, 2017; Ds 2013:23; SOU 2025:26; SOU 2017:18; Lärarförbundet, *Dokumentationsbördan – ett arbetsmiljöproblem för lärare*, 2019; Sveriges Lärare, *Med orimliga förutsättningar*, 2024.

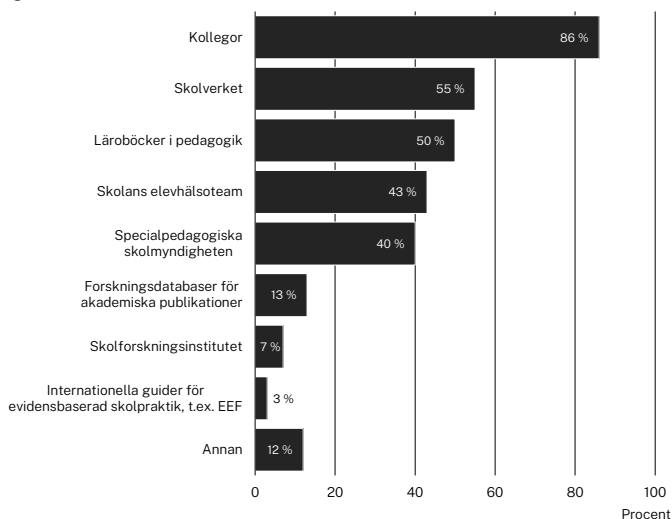
sina lärarkollegor sällan finns tid att arbeta med materialet på djupet. Några av de förstelärare som vi intervjuat har nedsatt undervisningstid och därmed något större möjligheter till att läsa in sig på forskning. De menar dock att tiden ändå inte räcker till. Gemensamt för de lärare vi intervjuat är att de pekar på ett eget driv och intresse som en förutsättning för att hålla sig uppdaterade om forskning.

6.2.3 En majoritet av lärarna vänder sig till kollegor för stöd i undervisningen

Lärare vänder sig i större utsträckning till sina kollegor än till skolmyndigheterna när de behöver stöd i sin undervisning. Vår enkät visar att nio av tio lärare i grundskolan vänder sig till sina kollegor för stöd, medan drygt hälften av lärarna vänder sig till Skolverket och omkring fyra av tio vänder sig till SPSM (se diagram 1). På följdfrågan om hur ofta lärarna vänder sig till respektive källa, svarar en majoritet av de som vänder sig till skolmyndigheterna att de gör det någon gång per termin.

I intervjuer och enkätsvar menar lärare att de uppfattar Skolverkets stödmaterial som tillförlitliga i stort. Däremot menar flera lärare att materialen ofta är generellt hållna och inte tillräckligt konkreta för att vara användbara i klassrummet. Några intervjuade lärare har använt sig av underlag från SPSM och uppfattar dem som användbara för att få stöd i frågor som rör enskilda elever.

Diagram 1 Enkätsvar på frågan "När du behöver stöd i din undervisning, vilka källor vänder du dig till?"



Källa: Riksrevisionens lärarenkät.

I enkäten uppger färre än en av tio lärare att de vänder sig till Skolforskningsinstitutet när de behöver stöd i sin undervisning. Skolforskningsinstitutet nämns heller inte av de lärare vi intervjuat som en källa för att hitta forskning som rör undervisning. Som en jämförelse kan nämnas att EEF:s material når ut till cirka 60–65 procent av skolledare och 40 procent av lärare i England.¹⁷³

Andra källor som nämns i enkätens fritextsvar och i våra intervjuer med förstelärare är diskussionsforum på sociala medier, sökningar på internet, universitetskurser och samarbeten med universitet, föreläsningar med forskare, nyhetsbrev och tidningar från Sveriges Lärare, samt centrumbildningar vid universitet och högskolor.

6.2.4 Spretig bild av lärarutbildningens nytta för lärares planering

Lärarutbildningen har i uppdrag att förse lärare med ett vetenskapligt förhållningssätt och förutsättningar att utforma sin undervisning utifrån vetenskaplig grund. Därför ställde vi en fråga i enkäten om i vilken utsträckning lärarna upplevde att de har nytta av sin lärarutbildning när de planerar undervisningen. Närmare tre av tio lärare svarar att de inte har nytta av sin utbildning, hälften uppger att de har nytta av utbildningen till viss del och två av tio att de till stor del har nytta av utbildningen.

Lärarutbildningarna har återkommande fått kritik för bristande kvalitet. I synnerhet har utbildningarna konstaterats ha svag forskningsanknytning, vilket ger lärare dåliga förutsättningar att arbeta vetenskapligt.¹⁷⁴ Detta understryker vikten av att det stöd som skolmyndigheterna riktar till lärare och som används för att utforma undervisningen har vetenskaplig grund.

6.2.5 Erfarenhetsutbyte sker sporadiskt

Lärare uttrycker, i intervjuer och enkät, att det är viktigt att utbyta erfarenheter kring undervisning med sina kollegor. Trots det finns sällan något systematiskt arbete på skolorna för att ta till vara lärares erfarenheter.

Lärarna i vår granskning beskriver att de diskuterar erfarenheter i till exempel arbetslag, ämnesgrupper, skolutvecklingsgrupper eller i grupper på sociala medier. Diskussionerna dokumenteras dock sällan, då arbetet med att utbyta erfarenheter huvudsakligen sker informellt och sporadiskt. Det bekräftas av enkätsvaren där hälften av lärarna svarar att de samlar in lärarnas erfarenheter kring undervisningsmetoder på skolan. Av dessa svarar fyra av tio att erfarenheterna alltid eller oftast dokumenteras. Flera intervjuade lärare påpekar att arbetet med erfarenhetsutbyte är beroende av en stöttande skolledning, vilket är särskilt svårt att få till på skolor med hög rektorsomsättning.

¹⁷³ EEF, *Engaging with Evidence – A Survey of Teachers and Leaders*, 2024.

¹⁷⁴ Högskoleverket, *Utvärdering av den nya lärarutbildningen vid svenska universitet och högskolor. Del 1: Reformuppföljning och kvalitetsbedömning*, 2025, UKÄ, *Lärarutbildningarna: kvalitet, utmaningar och strategier 2016–2022*, 2023.

6.2.6 Förstelärare ansvarar oftast för att sprida ny kunskap i kollegiet

För de flesta förstelärare som vi intervjuat ingår det i försteläraruppdraget att hålla sig uppdaterade kring forskning. Uppdraget som förstelärare rör ofta skolutveckling generellt och är sällan kopplat till ett specifikt undervisningsämne. Lärarnas mandat och förutsättningar att ta till sig och sprida ny kunskap skiljer sig dock mellan skolorna.

Ofta är det skolledningen som uppmärksammar och bestämmer ett utvecklingsområde som förstelärarna ska arbeta med under ett läsår. Det kan handla om exempelvis ledarskap i klassrummet, elevers motivation eller läsförståelse. Ibland är det skolans rektor som bestämmer vilket material som ska användas, ibland får förstelärarna ta fram förslag. Ofta använder de litteratur om skolutveckling eller moduler från Skolverkets lärportal. Det förekommer att huvudmannen tar initiativ till gemensamma skolutvecklingsprojekt som ska implementeras på huvudmannens alla skolenheter.

Försteläraren ansvarar sedan för att föra vidare kunskapen till kollegor genom handledning eller regelbundna möten. Det sker i olika konstellationer, till exempel i skolutvecklingsgrupper med andra förstelärare, arbetslag eller i tvärgrupper med lärare från flera årskurser. Inom grupperna läser lärarna det valda materialet och diskuterar; på vissa skolor har de även i uppgift att tillämpa kunskapen i klassrummet mellan träffarna.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att statens arbete för att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet inte är effektivt.

Skolmyndigheternas arbetssätt för att utarbeta stöd och normerande kvalitetskriterier har inte utgått från bästa tillgängliga kunskap. Eftersom myndigheternas stöd i förlängningen påverkar hur undervisningen bedrivs i det enskilda klassrummet, kan det innebära att elevers rätt att utveckla kunskaper och färdigheter begränsas.

Regeringens styrning har bidragit till att flera myndigheter parallellt publicerar stöd på liknande teman, vilket medför att det är otydligt för de verksamma i skolan vart de ska vända sig. Ingen skolmyndighet har fått i uppdrag att systematiskt samla in lärares professionella erfarenheter. Ingen av dem har heller på eget initiativ utvecklat processer för att göra det.

Skolverket och SPSM har inte haft som rutin att utgå från vedertagna vetenskapliga metoder, som bygger på systematik och transparens, när de tar fram kunskapsunderlag. Detta medför en risk för att myndigheternas stöd baseras på ofullständiga kunskapsunderlag och subjektiva bedömningar. Brister i kunskapsunderlag kan i värsta fall leda till att skolan använder metoder som har negativa konsekvenser för elevers inlärn timer. Därutöver utnyttjas inte utbildningsväsendets resurser på ett effektivt sätt. Riksrevisionens bedömning är dock att det har påbörjats ett förändringsarbete i rätt riktning, eftersom interna processer för att ta fram kunskapsunderlag och kvalitetssäkring har förstärkts, framför allt inom SPSM.

Skolforskningsinstitutets verksamhet lever inte upp till intentionerna med myndighetens bildande. De forskningssammanställningar som myndigheten publicerar når i låg utsträckning ut till målgruppen och uppfattas inte som tillgängliga och relevanta. Riksrevisionen bedömer vidare att Skolinspektionen i utformningen av kvalitetskriterier för den planerade kvalitetsgranskningen inte har beaktat vetenskaplig grund med ett systematiskt tillvägagångssätt.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att myndigheterna bör fortsätta att utveckla sina interna processer för att säkerställa att bästa tillgängliga kunskap används i arbetet. Samtidigt krävs att regeringen gör en översyn av Skolforskningsinstitutets, Skolverkets och SPSM:s uppgifter, med ett tydligare fokus på kunskapsstöd till skolväsendet, samordning mellan myndigheterna och ett effektivt resursutnyttjande.

7.1 Risk för att subjektiva bedömningar påverkar myndigheternas stöd

Riksrevisionen bedömer att delar av myndigheternas processer för att utarbeta stöd lämnar ett onödigt stort handlingsutrymme åt enskilda medarbetare, och att det medför en risk att kravet på att stöden ska vila på vetenskaplig grund åsidosätts.

Därför är det viktigt att myndigheterna upprättar arbetssätt som säkerställer att ofullständiga sammanställningar och subjektiva bedömningar av kunskapsläget undviks.

Skolforskning bedrivs inom flera olika vetenskapliga discipliner med olika metodtraditioner och vetenskapssyn. Riksrevisionens granskning visar att detta försvårar myndigheternas arbete med att ta fram kunskapsunderlag, samtidigt som det understryker vikten av att myndigheterna arbetar med systematiska och transparenta metoder, som beaktar forskningens bredd, relevans och kvalitet.

Riksrevisionen har bedömt Skolforskningsinstitutets, Skolverkets och SPSM:s processer genom att jämföra dem med en vedertagen internationell standard för forskningssammanställning. Den vedertagna internationella metoden bygger på systematiska litteratursökningar och transparens samt på att forskningens relevans och kvalitet värderas av flera oberoende experter vid sammanvägningen. På hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område har ansvariga myndigheter ett etablerat arbetssätt för att ta fram "bästa tillgängliga kunskap", som är i linje med denna standard. Flera internationella aktörer på utbildningsområdet använder också denna standard.

7.1.1 Skolforskningsinstitutet arbetar systematiskt, men med en metod som ger tolkningsutrymme

Skolforskningsinstitutets rapporter ger sällan ett tydligt svar på vilka insatser eller aktiviteter i klassrummet som kan förbättra elevers kunskapsresultat. Myndighetens forskningssammanställningar kombinerar ofta studier med olika studiedesign, men kvalitativa studier som handlar om samspel i klassrummet är vanligare än kvantitativa studier som fångar effekter av en undervisningsaktivitet på till exempel kunskapsresultat. För att väga samman resultaten används ofta en kvalitativ metod. Myndighetens egeninitierade utvärdering visar att metoden ger utrymme för översiktsförfattarnas tolkningar, omdömen och kreativitet i sammanställningen av resultaten. Detta innebär att resultat och slutsatser i myndighetens rapporter inte är replikerbara, eftersom de kan skilja sig beroende på vem som gör sammanställningen. Myndigheten använder ibland en metod för att väga ihop resultat från kvantitativ och kvalitativ forskning som inte rekommenderas inom den internationella standarden.

Även om det inte går att helt utesluta inslag av subjektiva bedömningar i någon form av forskningssammanställning, bedömer Riksrevisionen att en strävan mot replikerbara och generaliserbara resultat är önskvärd i detta sammanhang. Myndigheten ska i sitt arbete vara opartisk och saklig, men framför allt är en sådan strävan viktig för att de resultat som når lärare så långt det är möjligt ska vara giltiga för att utforma undervisningen. Forskningssammanställningar som riktar sig till de verkamma i skolan bör innehålla resultat som det råder samsyn om, och som inte beror på vem som tagit fram sammanställningen. Riksrevisionen kan inte avgöra i

vilken utsträckning slutsatserna i Skolforskningsinstitutets rapporter i praktiken kan hänföras till de val och bedömningar som gjorts av enskilda forskare eller forskargrupper under arbetets gång, men konstaterar att det finns risker förknippade med metoder som har kreativa inslag. Skolforskningsinstitutet har inte vidtagit tillräckliga åtgärder när dessa risker har lyfts fram.

Skolan behöver *både* vägledning om vilka insatser, aktiviteter och strategier som stöder inlärning, *och* kunskap om förutsättningar och samspel i klassrummet. Riksrevisionen noterar att Skolforskningsinstitutets rapporter hittills har haft en tonvikt på kvalitativ forskning och kvalitativ sammanvägning av resultaten, och att resultat om undervisningens effekter på elevers kunskapsresultat inte har lyfts fram på ett sätt som är tydligt och användbart för målgruppen. Även om det finns metodologiska utmaningar i detta arbete visar till exempel Education Endowment Foundation (EEF) i England att ett sådant arbetssätt är möjligt.

7.1.2 SPSM har påbörjat ett systematiskt arbetssätt, men Skolverkets processer brister

Skolverkets processer för att utarbeta stöd är öppet skrivna, medan SPSM:s processer är mer detaljerade. Riksrevisionens fallstudier visar att myndigheternas projekt inte föregåtts av systematisk kunskapsinhämtning.

Riksrevisionen bedömer att Skolverkets processer ger stort utrymme för medarbetares egna bedömningar om hur exempelvis kunskapsunderlag och stöd/insatser ska tas fram och kvalitetssäkras. Därmed finns en risk att väsentlig forskning inte har fångats upp, och att enskilda studier eller en särskild forskningstradition får för stor vikt.

Granskningen av SPSM visar att myndigheten har utvecklat sina processer och rört sig mot ett mer systematiskt förfarande. Riksrevisionen bedömer att SPSM:s nuvarande processer sammanlagt lever upp till kraven på systematik, transparens, värdering av forskningens kvalitet och kvalitetssäkring. Myndigheten inför nu de nya arbetssätten, och bör vara vaksam på att rutinerna fungerar och efterlevs för att säkerställa kvaliteten i sitt stöd.

7.1.3 Myndigheterna saknar metoder för att samla in beprövad erfarenhet

Granskningen visar att skolmyndigheternas processer för att ta fram kunskapsunderlag saknar vägledning för att inhämta erfarenhetsbaserad kunskap från lärarkåren. Detta står i kontrast till Socialstyrelsens processer som innehåller en tydlig struktur för att inhämta professionens erfarenhet. Inom hälso- och sjukvården finns sedan lång tid etablerade metoder för att sammanställa beprövad erfarenhet.

Ingen skolmyndighet har tagit initiativ till att samla in beprövad erfarenhet, trots att det är femton år sedan skollagens bestämmelse infördes. Därför kan det krävas att

regeringen ger ett specifikt uppdrag åt en lämplig aktör att göra detta. Ett sådant arbete kan dra lärdom av andra verksamheters arbetssätt, och av hur man arbetar internationellt med liknande sammanställningar inom skolan.

7.2 Stöd finns i onödigt många format och når inte alltid lärare

Riksrevisionens granskning visar brister i myndigheternas förmedling av kunskap till målgrupperna. Få lärare känner till Skolforskningsinstitutets rapporter, och rapporterna uppfattas inte heller som tillräckligt konkreta för att utveckla undervisningen. Stöd publiceras i många olika format och av många olika aktörer. En konsekvens av detta är att det är svårt och tidskrävande för lärare att orientera sig bland stödmaterial. Lärare har begränsat med tid att ta del av forskning, och i Riksrevisionens undersökning uttrycker de en frustration över att de förväntas förhålla sig till undervisningstrender och nya forskningsrön.

Riksrevisionen gör bedömningen att myndigheternas stöd i större utsträckning bör vila på systematiskt framtagen kunskap som byggts upp över tid. Ett sådant stöd kan också hjälpa lärare att förhålla sig till trender om hur utbildning och undervisning ska bedrivas. En välfungerande kunskapsförsörjning för skolan kan verka professionsstärkande och bidra till högre kvalitet i utbildningen. Myndigheternas stöd är inte och bör inte vara bindande. Ett tydligt och praktisknära stöd är förenligt med ett stort utrymme för lärares och skolledares professionella bedömningar.

Det saknas i dag en sammanhållen stödplattform som gör det möjligt för de verksamma i skolan att på ett enkelt sätt få tillgång till kunskapsstöd. Skolmyndigheterna översätter inte resultaten i systematiska forskningssammanställningar till ett användbart kunskapsstöd för lärarna. Ett sammanhållet stöd bör utgå från systematiska forskningssammanställningar med tydliga referenser. I stödet måste kunskapsluckor redovisas, och det ska framgå hur stark den vetenskapliga förankringen är.

Innehållet i stödet måste ha en tydlig struktur och utgå från prioriterade områden. Valet av frågeställningar bör ge lärarna användbar kunskap om vanliga undervisningssituationer som relaterar till skolans kunskapsuppdrag. Sådan kunskap finns i viss utsträckning redan sammanställd av internationella aktörer men presenteras inte alltid på ett systematiskt och lättillgängligt sätt av svenska skolmyndigheter. Lärare i Sverige kan därför gå miste om befintlig kunskap om de mest välbeforskade och relevanta frågeställningarna. EEF är återigen ett bra exempel, på såväl hur praktisknära stöd kan utgå från systematiska forskningssammanställningar som hur informationen är organiserad, och i vilken utsträckning stöden når ut till lärare och skolledare. Även Läroplansutredningen har lyft behovet av att organisera stödet bättre, och har lämnat förslag om att tillsätta en utredning om att tillgängliggöra ett förstärkt stöd för lärare om undervisning, som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

7.3 Skolverket har inte tillräcklig metodkompetens och ställer för låga krav i forskarsamarbeten

Riksrevisionens bedömning är att Skolverket inte har tillräcklig metodkompetens i arbetet med att ta fram stöd till skolväsendet. Myndigheten saknar också informationsspecialistkompetens. Myndigheten saknar även en funktion med ansvar för att sammanställa kunskapsunderlag i samband med utveckling av stöd.

SPSM och Skolverket har valt att bemanna arbetet med kunskapsunderlag på olika sätt. SPSM avsätter framför allt kompetens internt för litteratursökningar och sammanställning av forskning, men vänder sig till forskare för kvalitetssäkring. Skolverket vänder sig ofta direkt till forskare eller lärosäten för forskningssammanställningar, utan att ställa krav på att de ska göra breda litteratursökningar med hjälp av informationsspecialister eller att de ska arbeta transparent och utifrån en värdering av forskningens kvalitet. Skolverket uppger att de litar på forskarnas professionalitet.

Riksrevisionen bedömer att Skolverket ställer för låga krav i forskarsamarbeten. På andra jämförbara myndigheter måste forskare som bidrar i arbetet med kunskapsunderlag följa ett i delar formaliserat arbetssätt för att ta fram bästa tillgängliga kunskap, som framgår av myndighetens interna processer. Arbetssättet syftar till att säkerställa att enskilda forskares intressen eller uppfattningar inte får genomslag i produkterna.

7.4 Skolinspektionens kvalitetskriterier har inte tydligt vetenskapligt stöd

Granskningen visar att kvalitetskriterierna i Skolinspektionens planerade kvalitetsgranskning i första hand har utarbetats utifrån skolans styrdokument (huvudsakligen läroplaner och kursplaner). Det gjordes vissa ansträngningar för att förankra kvalitetskriterierna i forskning, men det vetenskapliga underlaget var begränsat och togs inte fram med en systematisk och transparent metod. En konsekvens av detta är att kvalitetskriterierna inte nödvändigtvis motsvarar aspekter av undervisning som relaterar till hög måluppfyllelse för eleverna. Detta är allvarligt eftersom kriterierna har en normerande effekt för hela skolväsendet.

Skolinspektionen anser att potentiella kvalitetskriterier inte kan användas inom kvalitetsgranskningen även om de har tydligt vetenskapligt stöd, om de inte samtidigt finns explicit framskrivna i styrdokumenten. Riksrevisionen gör inte samma bedömning, eftersom sådana kvalitetskriterier måste anses ligga i linje med skollagens krav på att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Bland nuvarande kvalitetskriterier finns dessutom exempel för vilka Skolinspektionen varken har kunnat påvisa vetenskapligt stöd eller tydligt stöd i styrdokumenten.

Riksrevisionen bedömer att utformningen av kriterier inom kvalitetsgranskningen inte är effektiv, eftersom kriterierna inte utgår från elevernas måluppfyllelse och vetenskaplig grund. För att uppnå detta krävs en revidering av kvalitetskriterierna, utifrån en systematisk och transparent forskningssammanställning. I detta arbete kan även en differentiering av kriterierna utifrån skolans olika stadier övervägas. Detta skulle möjliggöra mer träffsäkra kriterier kopplade till kunskapskrav för olika årskurser och mognadsgrad hos eleverna. Eventuellt krävs även en översyn av styrdokumentet för kvalitetsgranskningen för att möjliggöra en sådan revidering.

Riksrevisionen konstaterar vidare att vissa aspekter i den planerade kvalitetsgranskningen även återfinns inom den regelbundna tillsynen, till exempel kravet på ett aktivt jämställdhetsarbete. Detta förstärker ytterligare argumentet för att renodla den planerade kvalitetsgranskningen så att den på ett tydligare sätt fokuserar på kvalitetsaspekter som kan kopplas till höga kunskapsresultat, och inte granskar regelefterlevnad. En sådan inriktning kan anses ligga i linje med syftet med att införa den planerade kvalitetsgranskningen, vilket var ökad måluppfyllelse.

7.5 Regeringen styrning har inte främjat stöd till målgrupperna

Riksrevisionens granskning visar att regeringens styrning av skolmyndigheterna har medfört att stödet till skolan är fragmentiserat och uppfattas som svårtillgängligt av målgrupperna. Regeringens styrning av kunskapsförmedling från skolmyndigheter till målgrupperna har det senaste decenniet framför allt fokuserat på forskningskommunikation och fortbildning genom kollegialt lärande. Riksrevisionen bedömer att dessa stödformer inte förmedlar kunskap baserad på bästa tillgängliga kunskap till målgrupperna på ett effektivt sätt.

7.5.1 Kunskapsstöd är mer effektivt än kommunikation av forskningsartiklar

Granskningen visar att skolmyndigheternas uppdrag att kommunicera forskning i hög utsträckning har tillgodosetts genom en stor produktion av populärvetenskapliga artiklar. Många artiklar som Skolverket publicerat har utgått från enskilda studier som inte har granskats vetenskapligt. Under Riksrevisionens pågående granskning har Skolverket avpublicerat en stor mängd artiklar. SPSM har valt att förtydliga för läsaren att artiklarna inte ska ses som ett stöd till skolan, utan som information om nypublicerad forskning.

Riksrevisionen bedömer att skolmyndigheternas forskningskommunikationsuppdrag inte är ett effektivt sätt att förmedla kunskap till målgruppen. Produktionen av populärvetenskapliga artiklar har ett otydligt syfte och artiklarna bör inte ligga till grund för verksamhetsbeslut i skolor. Artiklarna relaterar heller inte alltid till praktiska undervisningssituationer. Ineffektiviteten förstärks av att forskningskommunikationsuppdraget i dag ligger på tre myndigheter, samtidigt som även andra aktörer bedriver ett liknande arbete, till exempel den statliga plattformen forskning.se.

Det saknas en tydlig kunskapsstyrning på skolområdet. Skolmyndigheterna har inte ett explicit uppdrag att ta fram praktisk kunskapsstöd, som till skillnad från forskningskommunikation operationaliserar bästa tillgängliga kunskap till användbara strategier i klassrummet. I dag utgörs Skolverkets praktiska stöd framför allt av moduler för fortbildning, som inte utgår från bästa tillgängliga kunskap. Hur kunskapsstyrningen organiseras på hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område kan utgöra en förebild, som visar hur myndigheter kan samverka, specialisera sig, och dra nytta av varandras uppdrag. En upplysningstjänst för skolforskning, liknande den som SBU tillhandahåller inom sina frågeområden, är också något som skulle kunna vara till stor nytta för verksamma inom skolväsendet.

Riksrevisionen bedömer att både Skolverket och SPSM inom ramen för nuvarande myndighetsstruktur behöver ha kompetens internt för att göra litteratursökningar och sammanställa forskning. Men det behövs också en funktion som Skolforskningsinstitutet, med särskilt ansvar för systematisk sammanställning av forskning. Det är dock varken ändamålsenligt eller resurseffektivt att Skolverket, SPSM och Skolinspektionen i dagsläget måste sammanställa forskning själva, i stället för att ta hjälp av Skolforskningsinstitutet. Skolforskningsinstitutets uppdrag är dessutom relativt avgränsat, eftersom det inte omfattar forskning om till exempel skolledarskap, lärarförbörjning och organisationsfrågor. Kunskap på dessa områden kan vara värdefull för både de verksamma i skolan och för andra skolmyndigheter.

Trots att SBU stod som förebild vid bildandet av Skolforskningsinstitutet har myndigheten i nuläget såväl ett uppdrag som ett arbetssätt som på flera sätt skiljer sig från SBU:s. Riksrevisionen bedömer vidare att den instruktionsändring som har tagit bort kravet på att Skolforskningsinstitutet ska göra systematiska översikter är olycklig. Myndigheten har förvisso som ambition att även fortsättningsvis göra systematiska översikter, men det finns i dag inte någon myndighet som enligt sin instruktion ska väga samman forskningsresultat som rör skolan.

Det är varken rimligt eller ändamålsenligt att lärare ska utgå från primärkällor eller enskilda artiklar för att ta del av forskningsläget gällande undervisningsmetoder och praktik. Lärare efterfrågar stöd som är lätt att hitta och som har en solid vetenskaplig grund. Detta stöd bör skolmyndigheterna leverera.

7.5.2 Att ta fram stöd som vilar på vetenskaplig grund måste få ta tid

Riksrevisionen bedömer att tidsramarna i regeringsuppdrag ibland har varit för snäva, och att det har försvårat myndigheternas arbete med att säkerställa att stöd vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Tillfrågade externa forskare tackar ofta nej till att ta fram kunskapsunderlag åt Skolverket på grund av kort framförhållning. Riksrevisionen menar att detta är ett riskmoment, eftersom det kan vara forskares tillgänglighet och inte deras lämplighet som avgör vem som genomför ett uppdrag. Exempelvis har yngre och mer oerfarna

forskare ofta större möjlighet att medverka med kort varsel, jämfört med erfarna och etablerade forskare. Därutöver får de som anlitas inte goda förutsättningar att ta fram underlag.

Ansvar för att tidsramarna ska vara rimliga är gemensamt. Även om regeringen inte har säkerställt att myndigheterna har tidsmässiga förutsättningar att genomföra uppdrag, har skolmyndigheterna också ett ansvar gentemot regeringen att tydligt kommunicera vilka tidsramar som krävs i uppdrag som kräver nya kunskapsunderlag.

Nuvarande regering har signalerat att man har höga förväntningar på skolmyndigheterna avseende en utbildning på vetenskaplig grund. Förstärkta skrivningar i instruktioner, regeringsuppdrag och återrapporteringskrav pekar i den riktningen. Regeringen har i vissa fall pekat ut specifika forskningsresultat som myndigheterna ska utgå ifrån i regeringsuppdragen. Riksrevisionen menar att det är önskvärt att regeringen styr mot en bred vetenskaplig förankring på myndigheterna, men man bör inte detaljstyra vilken forskning som ska beaktas. Detta avgörs bäst genom att fokusera på bästa tillgängliga kunskap.

7.6 Rekommendationer

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att myndigheternas stödstrukturer för skolväsendet kan förbättras. En bättre stödstruktur kan uppnås bland annat genom en tydligare styrning mot förmedling av kunskapsstöd som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, en stärkt funktion för systematisk sammanställning av utbildningsforskning och tillräckliga tidsramar i regeringsuppdrag.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Gör en översyn av skolmyndigheternas uppgifter och ansvarsfördelning avseende stöd till skolväsendet. I arbetet bör följande övervägas:
 - en myndighetsgemensam stödstruktur för skolväsendet
 - en förordningsstyrd kunskapsstyrning av skolan
 - att låta *en* myndighet ta huvudansvaret för systematisk sammanställning av forskning och att detta kan göras på uppdrag av övriga skolmyndigheter
 - att ge Skolverket och SPSM i uppdrag att fokusera på kunskapsstöd i stället för forskningskommunikation
 - att ge en lämplig aktör i uppdrag att utveckla metoder för att dokumentera, värdera och sammanställa beprövad erfarenhet inom skolan.
- Se till att regeringsuppdrag till skolmyndigheter har tidsramar som möjliggör att bästa tillgängliga kunskap ligger till grund för uppdragen.

Till Skolverket

- Se till att myndigheten har kompetens internt för att söka och sammanställa forskning, och för att beställa och omhänderta forskningssammanställningar från externa forskare.
- Se till att det finns en process för att ta fram bästa tillgängliga kunskap som utgår från systematisk sammanställning och värdering av forskning.

Till Skolforskningsinstitutet

- Se över myndighetens verksamhet så att den i högre grad lever upp till intentionerna om att främja vetenskapligt underbyggda metoder och arbetssätt i undervisningen. Exempelvis bör myndighetens rapporter på ett tydligare sätt lyfta fram forskning om undervisningens effekter på elevers kunskapsresultat.

Till Skolinspektionen

- Utveckla den planerade kvalitetsgranskningen så att skolors kvalitet bedöms utifrån faktorer som enligt samstämmig forskning leder till hög måluppfyllelse för eleverna.

Referenslista

Litteratur

Gough, D., Oliver, S. och Thomas, J., *An Introduction to Systematic Reviews*, Sage Publications, 2017.

Håkansson, J. och Sundberg, D., *Utmärkt skolutveckling*, Natur och kultur, 2016.

Håkansson, J. och Sundberg, D., *Utmärkt undervisning*, Natur och kultur, 2020.

Noyes, J. och Harden, A. (red.), *Cochrane-Campbell Handbook for Qualitative Evidence Synthesis*, Version 1. London: Cochrane.

Artiklar och rapporter

Arbetsmiljöverket, *Projektrapport för Arbetsmiljöverkets nationella tillsyn av skolan 2013–2016*, rapport 2017:1, 2017.

Bohlin, I., *Skolforskningsinstitutets arbete med systematiska översikter*, Skolforskningsinstitutet, 2019.

Education Endowment Foundation, *EEF Guidance Reports: process and methodology*, utan årtal.

Education Endowment Foundation, *Engaging with Evidence – A Survey of Teachers and Leaders*, 2024.

Fernandez, J. G., Martínez-Molina, A., Vadiño, M. A. och Ferrero, A., "Beyond neuromyths: Examining in-service teachers' misconceptions about teaching and learning", *Teaching and teacher education*, vol. 165, 2025.

Hedin, K. och Fredriksson, A., *Utvärdering av Skolforskningsinstitutets arbete med systematiska forskningssammanställningar*, Vilna AB, 2025.

Helenius, O., "A Stakeholder Analysis of the Development of a Large-Scale Professional Development Program", vol. 1, nr 2, *Implementation and Replication Studies in Mathematics Education*, 2021.

Högskoleverket, *Utvärdering av den nya lärarutbildningen vid svenska universitet och högskolor. Del 1: Reformuppföljning och kvalitetsbedömning*, 2025.

Kirsten, N. och Carlbaum, S., "Kompetensutveckling för professionella lärare? Introduktionen av kollegialt lärande i svensk skola", *Pedagogisk forskning i Sverige*, vol. 25, nr. 1, 2020.

Levinsson, M., "Delprojekt I: Nationella och nordiska koncept/modeller – kartläggning och sammanställning av forskning i Norden", i Vetenskapsrådet, *Forskning och skola i samverkan – kartläggningar av forskningsresultat med relevans för praktiskt arbete i skolväsendet*, 2015.

Läraryrket, *Dokumentationsbördan – ett arbetsmiljöproblem för lärare*, 2019.

Reichenberg, M. och Swärd, A.-K., *Modulanalyser av två moduler i specialpedagogik*, Bilaga 14 till utvärdering av kompetensutvecklingsinsatsen Specialpedagogik för lärande (SFL), Göteborgs universitet, 2020.

Skolforskningsinstitutet, *Främja skrivkunskaper i de allra tidigaste skolåren*, Systematisk forskningssammanställning 2024:02, Skolforskningsinstitutet, 2024.

Skolinspektionen, *Statens skolinspektion Årsredovisning 2019*, Dnr 2019:10074, 2019.

Skolverket, *Forskning för klassrummet*, 2013.

Skolverket, *Att ställa frågor och söka svar – samarbete för vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet*, 2020.

Skolverket, *Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2022*, 2022.

Skolverket, *PISA 2022: 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturkunskap*, 2023.

Skolverket, *Elever och skolenheter i grundskolan – läsåret 2023/24*, 2024.

Skolverket, *Redovisning av regeringsuppdrag till skolmyndigheterna*, Dnr. 2023:2841 2024.

Statskontoret, *Att styra med kunskap*, 2023.

Statskontoret, *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen – slutrapport*, 2025.

Sveriges Lärare, *Med orimliga förutsättningar*, 2024.

Universitetskanslersämbetet, *Lärarutbildningarna: kvalitet, utmaningar och strategier 2016–2022*, 2023.

Vetenskapsrådet, *Forskning och skola i samverkan – kartläggningar av forskningsresultat med relevans för praktiskt arbete i skolväsendet*, 2015.

Utredningar och remissvar

Arts and hearts, *Remissvar på Digitaliseringsstrategin 2023–2027*, 2023.

Ds 2013:23, *Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner*.

Idéburna skolors riksförbund, *Remissyttrande till Skolverkets förslag till nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet 2023–2027*, 2023.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, *Skolverkets förslag till nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet 2023–2027*, Dnr. 45/2023, 2023.

Karolinska Institutet, *Beslut om yttrande över förslag till nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet 2023–2027*, Dnr. 1–322/2023, 2023.

Lunds universitet, *Yttrande över Statens skolverks förslag till nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet 2023–2027*, Dnr. V 2023/574, 2023.

SOU 1992:1, *Frihet, ansvar, kompetens*.

SOU 2002:121, *Skollag för kvalitet och likvärdighet*.

SOU 2017:18, *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektors professionella utveckling*.

SOU 2022:53, *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*, vol. 1.

SOU 2025:19, *Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande, betänkande från Läroplansutredningen*.

SOU 2025:26, *Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet*.

Svenska barnläkarföreningen, *Remissvar angående Skolverkets digitaliseringsstrategi för skolväsendet 2023–2027*, 2023.

Svenska skolläkarföreningen, *Svenska Skolläkarföreningens synpunkter på Skolverkets Förslag till nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet 2023–2027*, 2023.

Sveriges Lärare, *Yttrande över Förslag på en nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet 2023–2027*, 2023.

U 2014:02, *Delrapport från Utredningen om inrättande av ett skolforskningsinstitut*.

Riksdagstryck

Bet. 2012/13:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

Prop. 1992/93:1, *Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet*.

Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Prop. 2012/13:30, *Forskning och innovation*.

Prop. 2024/25:60, *Forskning och innovation för framtid, nyfikenhet och nytta*.

Författningar med mera

Förordning (2007:1233) med instruktion för Statens beredning för medicinsk och social utvärdering.

Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Förordning (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

Förordning (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

Förordning (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst och LSS-verksamhet.

Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Förordning (SFS 2024:625) om ändring i förordningen (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

Förvaltningslag (2017:900).

Högskolelag (1992:1434).

Patientlag (2014:821).

Patientsäkerhetslag (2010:659).

Skollag (2010:800).

Socialtjänstlag (2025:400).

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut U2011/4343/S, *Uppdrag att svara för utbildning.*

Regeringsbeslut U2013/6845/S, *Uppdrag att svara för genomförandet av kartläggningar av forskningsresultat med relevans för praktiskt arbete i skolväsendet.*

Regeringsbeslut Dir. 2014:7, *Kommittédirektiv om inrättande av ett skolforskningsinstitut.*

Regeringsbeslut U2015/3357/S, *Uppdrag om samverkan för bästa skola.*

Regeringsbeslut U2015/03844/S, *Uppdrag till Statens skolverk om nationella skolutvecklingsprogram.*

Regeringsbeslut U2015/05783/S, Uppdrag att svara för genomförandet av fortbildning i specialpedagogik för lärare i grundskolan, motsvarande utbildning vid särskilda ungdomshem och sameskolan.

Regeringsbeslut U2018/03106/S, Uppdrag att svara för genomförandet av fortbildning i specialpedagogik för lärare i grundskolan, motsvarande utbildning vid särskilda ungdomshem och sameskolan.

Regeringsbeslut U2021/03837, Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet.

Regeringsbeslut U2022/03951, Uppdrag om lärverktyg i skolväsendet.

Regeringsbeslut U2023/02135, Uppdrag om en översyn av stöd och information via webbplatser samt om utveckling och samordning av forskningsspridning.

Regeringsbeslut U2023/02553, Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens skolverk.

Regeringsbeslut U2023/03229, Uppdrag om lärverktyg i skolväsendet.

Regeringsbeslut U2024/01560, Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Statens skolverk.

Regeringsbeslut U2025/00656, Uppdrag till Statskontoret att göra en översyn av vissa skolmyndigheters uppgifter och ansvar.

Myndigheternas interna handlingar

Skolinspektionen, *Inspektion 2018 – direktiv för pilotgranskning i projektsteg 2*, Dnr 2016:10064, 2017.

Skolinspektionen, *Beslut efter uppföljning avseende Ekebyholmsskolan belägen i Norrtälje kommun*, Dnr 440–2018:2565, 2021.

Skolinspektionen, *Beslut om återkallande av godkännande som huvudman*, Dnr SI 2022:7178, 2023.

Skolinspektionen, *Bilaga 1, Underlag för bedömning* (Bilaga till alla myndighetens beslut inom Planerad Kvalitetsgranskning), utan årtal.

Skolverket, *Avtal – direktupphandling av tjänst*, Dnr. 2.7.3–2016:989, 2016.

Skolverket, *Granskning av del 1–5 i modulen Inkludering och tillitsfullt klimat*, 2016.

Skolverket, *Överenskommelse mellan Skolverket och Högskolan Kristianstad om uppdraget att ta fram didaktiskt stödmaterial till modul Inkludering och tillit*, Dnr. 2.7.4–2016:1146, 2016.

Skolverket, *Offertförfrågan om uppdrag att utvärdera Skolverkets kompetensutvecklingsinsats i specialpedagogik*, Dnr. 2017:01271, 2017.

Skolverket, *Delprocess Ta fram insats inom Skolverkets process 7.5 Bedriva nationella skolutvecklingsprogram*, Dnr 2021:1730, 2021.

Skolverket, *Delprocess Utveckla insats inom Skolverkets process 7.5 Bedriva nationella skolutvecklingsprogram*, Dnr 2021:1730, 2021.

Skolverket, *Process 7.1.1 Sammanställa och sprida forskningsresultat*, Dnr. 2021:2050, 2022.

Skolverket, *Beslut om direktiv för uppdrag om översyn av process 7.5*, Dnr 2024:4092, 2024.

Skolverket, *Uppdragsförfrågan gällande framtagande av kunskapssammanställning på temat val och användning av digitala lärvärtyg i undervisningen*, Dnr. 2.7.4–2024:1798, 2024.

Skolverket, *Verksamhetsplan och budget 2025, 2024*.

Skolverket, *Redovisning av uppdrag om Skolverkets interna organisation, styrning och uppföljning*, Dnr 2024:2348, 2025.

Skolverket, *Väglledning för anlitande av lärosäten och forskare i stöd till skolutveckling*, Dnr 2024:3831, 2025.

Skolverket, *processkarta för process 7.5 Bedriva nationella skolutvecklingsprogram, utan årtal*.

Skolverket, *Stöd i arbetet med att ta fram en insatsbeskrivning, utan årtal*.

Skolverket, *Stöd i arbetet med genomförandeplan, utan årtal*.

Socialstyrelsen, *Instruktion Ta fram bästa tillgängliga kunskap*, Dnr 1.3-14123/2017-6, 2017.

Socialstyrelsen, *Instruktion Ta fram kunskapsunderlag och bedöm svårighetsgrad*, Dnr 1.3–78034/2024, 2025.

Specialpedagogiska skolmyndigheten, *Rapportering av uppdrag "Färdigställande av material från SPSM Utbildning"*, Dnr. 4 SPE-2022/189, 2023.

Specialpedagogiska skolmyndigheten, *Planera uppdrag – checklista för material, 2024*.

Specialpedagogiska skolmyndigheten, *Handledning för kvalitetssäkring av externa publikationer*, Dnr 1 STY-2024/450, 2025.

Specialpedagogiska skolmyndigheten, *Checklista inklusions- och exklusionskriterier – forskningsutblickar, utan årtal*.

Specialpedagogiska skolmyndigheten, *Process 4.4.5 Hantera nationell kompetensutveckling, utan årtal*.

Uppdragsbeskrivning för myndighetsövergripande nätverk för närmare samarbete inom frågor om forskningsspridning och forskningsanvändning, 2021-01-26.

Uppdrag om ytterligare steg i utvecklingen av arbetet med forskningsspridning och forskningsanvändning, 2022-12-12.

Uppdrag om en gemensam plattform för skolforskningskommunikation, 2025-01-27.

Webbsidor

Campbell collaboration, "Education",
<https://www.campbellcollaboration.org/education/>, hämtad 2025-10-15.

Department for Education, "The national curriculum in England",
https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a81a9abe5274a2e8ab55319/PRIMA_RY_national_curriculum.pdf, hämtad 2025-06-08.

Hallonsten, A.-K., "Kollegialt lärande döms ut som ovetenskapligt",
<https://www.vilarare.se/amneslararen-svenska-sprak/fortbildning/kollegialt-larandoms-ut-som-ovetenskapligt/>, hämtad 2025-08-13.

Ingvar, M. och Mannerheim, F., "Skolverket sprider undervisningsmyter", *Kvartal*,
<https://kvartal.se/henrikhojer/artiklar/skolverket-sprider-undervisningsmyter/cG9zdDo3NjAw>, hämtad 2025-10-17.

Lärarstiftelsen, "Projektledare anställs för arbete med beprövad erfarenhet",
<https://lararstiftelsen.se/lararstiftelsen-rekryterar-disputerad-projektledare-for-arbetet-med-beprovad-erfarenhet/>, hämtad 2025-09-09.

Ministry of Education, "New Zealand Curriculum",
<https://newzealandcurriculum.tahurangi.education.govt.nz/new-zealand-curriculum/5637175326.p>, hämtad 2025-08-13.

Nationalencyklopedin, "Vetenskap",
www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/vetenskap, hämtad 2024-11-05.

Skolforskningsinstitutet, "Skolforskningsnämnden", <https://www.skolfi.se/om-oss/organisation/skolforskningsnamnden/>, hämtad 2025-08-13.

Skolforskningsinstitutet, "Forskningssammanställningar",
<https://www.skolfi.se/forskningssammanstallningar/>, hämtad 2025-10-15.

Skolinspektionen, "Anledning till inspektion",
<https://www.skolinspektionen.se/inspektion/urval-for-inspektion/>, hämtad 2025-05-19.

Skolinspektionen, "Planerad kvalitetsgranskning 2024",
<https://www.skolinspektionen.se/statistik/statistik-om-regelbunden-kvalitetsgranskning/planerad-kvalitetsgranskning-2024/>, hämtad 2025-08-11.

Skolinspektionen, "Så bedöms skolor",
<https://www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektion-steg-for-steg/under-inspektion/sa-bedoms-skolor/>, hämtad 2025-05-19.

Skolinspektionen, "Antalet kvalitetsgranskningar minskas",
<https://www.skolinspektionen.se/aktuellt/nyheter/antalet-kvalitetsgranskningar-minskas/>, hämtad 2025-10-19.

Skolverket, "Kollegialt lärande",
<https://www.skolverket.se/kompetensutveckling/vetenskaplig-grund-och-beprovad-erfarenhet/det-har-ar-vetenskaplig-grund-och-beprovad-erfarenhet/skolutveckling-genom-kollegialt-larande>, hämtad 2025-06-23.

Socialstyrelsen, "Om nationella kunskapsstöd",
<https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/regler-och-riktlinjer/nationella-kunskapsstod/om-nationella-kunskapsstod/>, hämtad 2025-03-21.

Socialstyrelsen, "Rådet för styrning med kunskap",
<https://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/organisation/rad-och-namnder/radet-for-styrning-med-kunskap/>, hämtad 2025-06-10.

Socialstyrelsen, "Så tar vi fram kunskapsstöden",
<https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/regler-och-riktlinjer/nationella-kunskapsstod/om-nationella-kunskapsstod/sa-tar-vi-fram-kunsskapsstoden/>, hämtad 2025-10-15.

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, "Metod",
<https://www.sbu.se/sv/metod/>, hämtad 2025-10-15.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Utbildning på vetenskaplig grund – otillräckliga insatser för att stödja skolan med kunskap (RiR 2025:31)

Riksrevisionen har granskat regeringens och skolmyndigheternas arbete med att främja en utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Granskningen visar att Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) inte har haft rutiner som säkerställer att deras stöd och kvalitetskriterier vilar på vetenskaplig grund. Arbetssätten medför en risk för att kunskapsunderlag baseras på ofullständiga eller subjektiva sammanställningar av forskning. I granskningen finns det flera exempel på att myndigheterna utarbetat stöd där enskilda medarbetares eller forskares bedömningar haft stor betydelse, eftersom myndigheterna inte har ställt krav på att all relevant forskning ska beaktas. Varken Skolverket eller SPSM har en metod för att sammanställa erfarenhetsbaserad kunskap från lärarkåren.

Regeringens styrning har bidragit till att skolmyndigheterna har delvis överlappande uppdrag när det gäller att sammanställa och kommunicera forskning, och bistå skolväsendet med stöd för skolutveckling. Det finns många olika typer av stöd och publikationer, på flera olika myndigheters webbsidor, och det är otydligt för lärare vart de ska vända sig för att få stöd. Granskningen visar att lärare sällan använder sig av Skolforskningsinstitutets rapporter för att planera undervisning.

I förlängningen kan dessa brister påverka undervisningen i skolan och innebära att elever inte når de kunskapsresultat som annars hade varit möjliga.



Riksrevisionen

www.riksrevisionen.se

S:t Eriksgatan 117

Box 6181, 102 33 Stockholm

08-5171 40 00

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 2026

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Svantesson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Slottnér, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestrand, Bohlin, Carlson, Rosencrantz, Dousa, Larsson, Britz, Mohamsson, Lann

Föredragande: statsrådet Mohamsson

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om utbildning på vetenskaplig grund