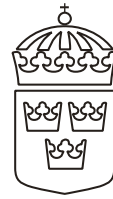


Regeringens skrivelse

2013/14:200



Riksrevisionens rapport om statens tillsyn över skolan.

Skr.
2013/14:200

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 20 mars 2014

Fredrik Reinfeldt

Maria Arnholm
(Utbildningsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar när det gäller åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat? (RiR 2013:16).

Av granskningsrapporten framgår att Riksrevisionen anser att tillsynens inriktning kan utvecklas så att undervisningen i högre grad omfattas av tillsynen. Regeringen delar denna uppfattning och har därför förtydligat Statens skolinspektions uppdrag i detta avseende. Riksrevisionen påpekar också att det finns behov av att utveckla tydligheten, enhetligheten och likvärdigheten i Skolinspektionens tillsynsverksamhet. I dessa avseenden konstaterar regeringen att ett omfattande utvecklingsarbete pågår inom Skolinspektionen. Regeringen följer detta arbete noga. Riksrevisionen anser också att regeringens styrning av Skolinspektionen behöver stärkas. Regeringen delar inte denna uppfattning utan vill framhålla att regeringen medvetet har låtit Skolinspektionen dels utveckla metoder för en ändamålsenlig tillsyn och kvalitetsgranskning, dels att själv avgöra var det finns behov av insatser. Samtidigt utesluter regeringen inte möjligheten att låta genomföra en sådan utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning som Riksrevisionen rekommenderar, i syfte att överväga om någon förändrad prioritering för myndighetens uppdrag behöver göras.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	6
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	9
Bilaga 1	Riksrevisionens granskningsrapport Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat? (RiR 2013:16)	10
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 mars 2014	108

1 Ärendet och dess beredning

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens granskningsrapport Statens tillsyn över skolan – Bidrar den till förbättrade kunskapsresultat? (RiR 2013:16) den 28 november 2013 till regeringen. Granskningsrapporten finns i *bilagan*.

En skrivelse från regeringen med anledning av granskningsrapporten ska lämnas till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen tagit emot rapporten. Statens skolinspektion har yttrat sig över rapporten (dnr U2013/7407/SAM).

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat om Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning av grund- och gymnasieskolan verkar för en likvärdig utbildning av god kvalitet och om den bidrar till goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat. Granskningen har också syftat till att undersöka om regeringens styrning har skapat goda förutsättningar för Skolinspektionens verksamhet.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser grundas på genomförda intervjuer, dokumentstudier, en analys av ett urval beslut inom den regelbundna tillsynen samt tre enkätundersökningar. Två av enkäterna har riktat sig till alla huvudmän respektive rektorer som varit föremål för Skolinspektionens regelbundna tillsyn eller kvalitetsgranskning under perioden 1 juli 2011 – 31 augusti 2012. Den tredje enkäten har riktat sig till alla inspektörer som arbetade med regelbunden tillsyn eller kvalitetsgranskning vid Skolinspektionen i november 2012. Vidare har intervjuer genomförts med företrädare för Skolinspektionen och tjänstemän vid Utbildningsdepartementet.

Tillsynens inriktning kan utvecklas

Riksrevisionen anser att Skolinspektionens tillsyn kan utvecklas i flera avseenden. Det centrala är att inspektionen inriktas på sådana aspekter som är avgörande för kunskapsresultaten och likvärdigheten. Riksrevisionen talar i sin rapport om direkta och indirekta förutsättningar för ökade kunskapsresultat. Indelningen utgår från den forskning som anger att aspekter som har störst potential att bidra till ökade kunskapsresultat är de som påverkar undervisningen i klassrummet. Direkta förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat handlar exempelvis om hur undervisningen planeras och genomförs samt rektorns pedagogiska ledarskap. Indirekta förutsättningar kan enligt Riksrevisionen bestå av den struktur och de rutiner som ska skapa goda förutsättningar för undervisningen, t.ex. skriftliga rutiner och planer, dokumentation samt uppföljning och kvalitetsarbete. Enligt Riksrevisionen når Skolinspektionens regelbundna tillsyn indirekta förutsättningar för lärande snarare

än direkta. Forskning visar samtidigt att direkta förutsättningar för lärande, exempelvis hur undervisningen planeras och genomförs, har störst inverkan på kunskapsresultaten. Därför anser Riksrevisionen att Skolinspektionens tillsyn i högre grad borde omfatta undervisningen.

Skolors och huvudmäns kvalitetsarbete framstår enligt Riksrevisionen som ett av de mest centrala områdena i tillsynen. Genom att tillsynen i praktiken till stor del bedöms vara inriktad mot planer och dokumentation menar Riksrevisionen att det finns risk för att administrationen inom skolan ökar.

Riksrevisionen anser vidare att kvalitetsgranskningen som instrument i högre utsträckning än tillsynen når undervisningen. Samtidigt anser Riksrevisionen att kvalitetsgranskningens möjligheter att påverka kunskapsresultaten begränsas av att denna typ av granskning bedrivs i mindre omfattning. Dessutom visar Riksrevisionens granskning att kvalitetsgranskningsrapporterna använts brett av de huvudmän och rektorer som inte har omfattats av granskningen, för att utveckla den egna verksamheten.

Tydlighet, enhetlighet och likvärdighet i tillsynen kan utvecklas

Riksrevisionen framhåller att det är oklart om den behovsanalys som styr resurserna för Skolinspektionens tillsyn är träffsäker. Riksrevisionen påpekar att Skolinspektionen ännu inte har undersökt om de faktorer som modellen består av fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Riksrevisionen bedömer vidare att tillsynen över skolorna kan bli mer likvärdig. Riksrevisionen gör bedömningen att Skolinspektionen i alltför liten utsträckning gör olika författningsbestämmelser tydliga genom att konkretisera hur de i praktiken ska tillämpas. Detta är, enligt Riksrevisionen, ett av skälen till att tillsynen i så pass hög utsträckning i praktiken är inriktad på planer och dokumentation, där kraven är mer konkreta än för till exempel undervisning och likvärdighet i utbildningen.

Riksrevisionen framhåller även att huvudmän och rektorer som har varit föremål för Skolinspektionens tillsyn inte med säkerhet vet vilka slutsatser som kan dras av tillsynsbesluten. Riksrevisionen anser därför att Skolinspektionen bör förtydliga sina beslut.

Riksrevisionen anser att Skolinspektionen i högre grad kan verka för att påtalade brister åtgärdas genom att förbättra uppföljningen och att Skolinspektionens förebyggande arbete stärks.

Riksrevisionen bedömer vidare att utformningen av tillsyn och kvalitetsgranskning i Skolinspektionens verksamhet har försvårat möjligheten att göra bedömningar av om det finns direkta förutsättningar för god kvalitet i utbildningen. Av de två granskningsverktyg som Skolinspektionen har tillgång till – tillsyn och kvalitetsgranskning – har resurser till tillsynen prioriterats. Tillsynens sanktionsmöjligheter medför krav på att bedömningarna utmynnar i ett tydligt ställningstagande och att Skolinspektionen tydligt anger hur påtalade brister kan åtgärdas. Inom kvalitetsgranskningen öppnas däremot möjligheter för en mer nyanserad bedömning som kan underlätta en kvalitativ bedömning, t.ex. av undervisningen.

Riksrevisionen anser att regeringens styrning av Skolinspektionen har varit för begränsad och att den behöver stärkas. Tidigare ställde regeringen krav på att såväl tillsynen som kvalitetsgranskningen skulle genomföras med regelbundenhet. Kravet på regelbundenhet i kvalitetsgranskningen har sedan upphört, vilket kan vara en förklaring till att andelen resurser som riktas till kvalitetsgranskning har minskat.

Regeringen har uppdragit åt Skolinspektionen att genomföra en effektutvärdering av sin verksamhet, men det har inte gjorts. Regeringen har ändå uttalat att Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning bidrar till ökade kunskapsresultat.

Riksrevisionen ser positivt på att regeringen har angett att såväl tillsyn som kvalitetsgranskning ska genomföras utifrån en behovsanalys. Samtidigt har regeringen ställt krav på en regelbunden närvaro på samtliga skolor, ingripanden vid allvarliga brister, med vite eller verksamhetsförbud samt förebyggande verksamhet. Regeringen har också begärt att Skolinspektionen ska göra kvalitativa bedömningar inom tillsynen. Att regeringen på så sätt har betonat de olika aspekterna av inspektionsverksamheten, utan att ge en anvisning om att någon del av uppdraget bör prioriteras, har enligt Riksrevisionen inneburit en försämring av myndighetens förutsättningar att bedriva verksamheten effektivt.

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen och Skolinspektionen

Riksrevisionen har rekommenderat regeringen att låta genomföra en utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning. Mot bakgrund av en sådan utvärdering rekommenderas regeringen att överväga om Skolinspektionens uppdrag bör förtydligas när det gäller prioriteringen mellan regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning. Regeringen rekommenderas också att överväga om ytterligare prioriteringar ska göras i syfte att främja ett effektivt genomförande av Skolinspektionens uppdrag.

Riksrevisionen har rekommenderat Skolinspektionen att arbeta för att tillsynen i högre grad får en inriktning så att kvalitativa bedömningar av till exempel undervisningen underlättas. Riksrevisionen har också rekommenderat Skolinspektionen att utveckla bedömningsstödet för inspektörerna. Skolinspektionen rekommenderas därutöver att utvärdera träffsäkerheten i risk- och väsentlighetsanalysen och att utveckla tillgängligheten av sin praxisbildning samt förtydliga tillsynsbesluten. Slutligen har Riksrevisionen rekommenderat Skolinspektionen att fortsätta det arbete som har inletts med att förstärka och utveckla uppföljningen av tillsynsbesluten.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Utvecklingen av Skolinspektionens tillsyn

Skolinspektionen bildades den 1 oktober 2008. Skolinspektionen ska genom sin tillsyn och kvalitetsgranskning bl.a. verka för en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö samt bidra till goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat för eleverna.

Riksrevisionen har framfört att Skolinspektionens tillsyn behöver utvecklas i ett antal avseenden. Regeringen delar i stort denna uppfattning. Det är viktigt att Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning bidrar till förbättrade kunskapsresultat. Tillsyn är en verksamhet som ständigt behöver utvecklas och anpassas till aktuella förhållanden och problemställningar. Inom en rad områden har Skolinspektionen påbörjat ett arbete för att förbättra och utveckla tillsynen. Det gäller bl.a. införande av strukturerade klassrumsobservationer, analys av träffsäkerheten i den så kallade risk- och väsentlighetsanalysen, bedömningsstöd som konkretiserar hur olika bestämmelser ska tolkas, förbättring av sökbarheten på hemsidan (t.ex. beslut) samt förstärkt uppföljning av tillsynsbesluten. Regeringen följer noga detta utvecklingsarbete.

Tillsynens fokus på undervisningen

Riksrevisionen har framfört att undervisningen i högre grad borde omfattas av Skolinspektionens tillsyn. Skolinspektionens tillsyn bygger på den forskning som finns om framgångsrika skolor och fokuserar på faktorer som t.ex. systematiskt kvalitetsarbete, rektorers pedagogiska ledarskap och hur skolorna förmår anpassa undervisningen. Dessa är, enligt Skolinspektionen, grundläggande tillsynsområden för att kunna göra kvalitativa bedömningar av skolorna. Skolinspektionens bedömningar baseras varje år på information från mer än 100 000 elever, föräldrar och pedagogisk personal via enkäter. Därutöver intervjuas cirka 25 000 elever, lärare, rektorer och annan pedagogisk personal vid skolbesöken varje år.

Regeringen anser att forskning om framgångsrika skolor är en viktig utgångspunkt för att få underlag till kvalitativa bedömningar, men vill samtidigt framhålla att även annan relevant forskning bör användas för att utveckla Skolinspektionens verksamhet.

Av Riksrevisionens rapport framgår att en stor majoritet av huvudmännen och rektorerna anser att Skolinspektionens tillsyn i dag huvudsakligen eller i någon mån fångar upp de brister som är av störst betydelse för elevernas kunskapsresultat.

Skolinspektionen har i sitt yttrande framfört att det är orimligt att inom ramen för den regelbundna tillsynen ställa krav på utökad granskning av undervisningen i skolorna utan att förhålla sig till befintliga resurser. Regeringen är medveten om att det är tids- och resurskrävande att bedöma undervisningens kvalitet utifrån klassrumsobservationer. Samtidigt har Skolinspektionen konstaterat att det vid flera skolor kan finnas behov av att göra sådana observationer. Därför har Skolinspek-

tionen från år 2014 infört en modell för strukturerade lektionsobservationer i den regelbundna tillsynen. Såväl forskning som OECD:s PISA-undersökningar (Programme for International Student Assessment) visar att klassrumssituationen är av avgörande betydelse för elevers kunskapsresultat. Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att Skolinspektionens tillsyn i högre grad borde omfatta undervisningen. Regeringen har därför i Skolinspektionens regleringsbrev för 2014 uppdragit åt myndigheten att förstärka granskningen av undervisningens kvalitet inom ramen för den löpande tillsynen. Regeringen vill också i detta sammanhang understryka att det numera finns tillgång till nationella provresultat för alla grundskolor. Detta har, tillsammans med annan skolstatistik som regelbundet samlas in av Statens skolverk, påtagligt förbättrat möjligheterna för bl.a. Skolinspektionen att göra relevanta analyser av kunskapsresultaten och utveckla fler modeller för att analysera skolors kvalitet.

Tillsyn och kvalitetsgranskning

När det gäller förhållandet mellan den löpande tillsynen och kvalitetsgranskningen anser regeringen att det är viktigt att betona att dessa två verktyg ska ses som kommunicerande kärl. Den regelbundna tillsynen ger underlag för att välja var kvalitetsgranskningar ska göras och brister vid en kvalitetsgranskning kan leda till ett tillsynsbeslut. Likaså kan resultaten från kvalitetsgranskningarna användas för råd och vägledning inom tillsynen. Regeringen vill också framhålla att kvalitetsgranskning är ett instrument där myndigheten har möjlighet att tränga djupare in i en viss fråga. Den ger möjlighet till metodutveckling av bedömningsområden som kan läggas in i den regelbundna tillsynen, vilket också sker. Skolinspektionens regelbundna tillsyn innebär en regelbunden kontakt med Sveriges alla skolor och huvudmän. Sammantaget granskar Skolinspektionen varje år mellan 1 500 och 2 000 skolor inom ramen för sin tillsyn och kvalitetsgranskning. Mot denna bakgrund anser regeringen inte att det är rimligt att ställa krav på regelbundenhet för kvalitetsgranskningarna inom ramen för Skolinspektionens nuvarande ekonomiska resurser.

Otydlighet i tillsynsbesluten

Riksrevisionen har anfört att det för målgrupperna till viss del är otydligt vilka slutsatser som kan dras av tillsynsbesluten. Regeringen vill här framhålla att 83 procent av de rektorer som har svarat på Riksrevisionens enkät anser att Skolinspektionen helt eller huvudsakligen tydligt anger på vilket sätt skolan brister. Även Skolinspektionens egna uppföljningar bekräftar detta resultat. I Årsredovisning 2013 (Skolinspektionen, s. 32) anger nästan samtliga rektorer efter genomförd inspektion att beslutet var mycket eller ganska tydligt. Riksrevisionens genomgång av ett antal tillsynsbeslut visar också att det i de flesta förelägganden och anmärkningar finns en sådan precisering av bristerna som lagen kräver.

Uppföljning av tillsynsbesluten

Riksrevisionen har påpekat att uppföljningen av tillsynsbesluten behöver utvecklas. Genom uppföljningen ska Skolinspektionen se till att skolor

och huvudmän verkställer de åtgärder som behövs för att avhjälpa påpekade brister. Uppföljningen sker i normalfallet skriftligen vilket innebär att det i många fall är svårt för Skolinspektionen att vara säker på om att nödvändiga åtgärder faktiskt genomförs. Riksrevisionens granskning visar att uppföljningens utformning varierar mellan Skolinspektionens olika enheter och att det skiftar mellan inspektörerna om de anser att besök måste genomföras under uppföljningen. Som framgått ovan pågår inom Skolinspektionen ett arbete för att utveckla och förbättra uppföljningen av tillsynsbesluten. Regeringen anser att detta är ett viktigt utvecklingsområde och följer arbetet noga.

Regeringens styrning

Riksrevisionen anser att regeringens styrning av Skolinspektionen är alltför begränsad. Riksrevisionen har påpekat att regeringen, trots upprepade krav på att Skolinspektionen ska göra en effektutvärdering av sin verksamhet, inte har fått någon sådan rapport.

Regeringen har förståelse för Skolinspektionens svårigheter att bedöma de samlade effekterna av sin tillsyn och kvalitetsgranskning. Som Skolinspektionen har framhållit gäller det särskilt under en period där svensk skollagstiftning har genomgått och genomgår de största förändringar som har skett på mycket länge. Det är också en uppfattning som kommer fram i delbetänkandet *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer* (SOU 2013:30). Enligt betänkandet är det svårt att påvisa ett samband mellan den enskilda åtgärden (exempelvis tillsyn eller sanktioner) och studieresultat. Enligt utredningen saknar dock sådana åtgärder inte helt betydelse för studieresultatet, men de bidrar i första hand till ökad likvärdighet eller ökad rättsäkerhet för den enskilde eleven.

Trots svårigheter att mäta effekterna av tillsyn har Skolinspektionen på olika sätt försökt att få svar på sådana frågor. Myndigheten har t.ex. såväl 2012 som 2013 gjort en analys av resultaten av en enkät som skickats till rektorer efter avslutad tillsyn. Av enkäten framgår bl.a. att en övervägande majoritet av rektorerna ansåg att tillsynens granskningsområden är viktiga för skolans verksamhet och att tillsynen kommer att bidra till förbättringsarbetet på skolan. I en annan enkät till vårdnadshavare, rektorer, skolpersonal, förvaltning och från och med 2013 även elever har Skolinspektionen tagit upp frågan om myndighetens arbete leder till en förbättrad utbildning i en tryggare miljö. Nästan alla som har svarat på frågan ansåg att så var fallet till stor eller till viss del. Regeringen har därför gjort bedömningen att Skolinspektionen, även om någon dokumenterad effektutvärdering inte har gjorts, arbetar aktivt med att följa och utvärdera sin tillsyn.

Riksrevisionen framför i sin rapport att regeringens styrning av Skolinspektionen har präglats av förtroende för myndigheten, som har varit relativt fri att själv utforma sin tillsyn och kvalitetsgranskning. Detta har bl.a. medfört att tillsynen har prioriterats framför kvalitetsgranskningen, vilket i sin tur har inneburit att de direkta förutsättningarna för ökade kunskapsresultat granskats i mindre utsträckning.

Det är riktigt att regeringens styrning av Skolinspektionen har präglats av stort förtroende för myndigheten. Detta har varit en medveten hållning

från regeringens sida för att i stor utsträckning låta Skolinspektionen utveckla metoder för en ändamålsenlig tillsyn och kvalitetsgranskning samt att själv avgöra var det finns behov av insatser. Samtidigt har det varit en tydlig styrning att uppdra åt Skolinspektionen att löpande inspektera samtliga kommuner och skolor. Regeringen har dessutom årligen uppdragit åt Skolinspektionen att särskilt redovisa vissa för undervisningen viktiga aspekter, t.ex. hur huvudmännen arbetar för att säkerställa att behöriga lärare används för undervisningen samt hur huvudmän och rektorer säkerställer att personalen får nödvändig kompetensutveckling (dnr U2011/7203/GV). Skolinspektionen är fortfarande en relativt ny myndighet. Myndigheten avslutar sin första tillsynscykel i år och ett arbete för att planera nästa cykel har påbörjats. Som nämnts ovan pågår ett omfattande utvecklings- och förbättringsarbete inom Skolinspektionen. Regeringen följer noggrant detta arbete och avvaktar resultatet för att sedan överväga om någon förändrad prioritering för Skolinspektionens uppdrag är motiverad. Regeringen delar inte Riksrevisionens bedömning att regeringens styrning av Skolinspektionen generellt behöver stärkas i nuläget.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse att Skolinspektionens tillsyn kan utvecklas ytterligare. Det är ett arbete som Skolinspektionen redan har inlett. Detta förbättringsarbete ligger i stor utsträckning i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen följer, bl.a. genom Skolinspektionens årsredovisningar och genom en löpande dialog, hur arbetet utvecklas.

Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att Skolinspektionen i större utsträckning bör granska undervisningen i sin tillsyn. Därför har regeringen uppdragit åt Skolinspektionen att förstärka granskningen av undervisningens kvalitet inom ramen för den löpande tillsynen.

Regeringen instämmer inte i Riksrevisionens bedömning att regeringens styrning av Skolinspektionen generellt behöver stärkas. Samtidigt ska inte en utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning uteslutas, men vid val av tidpunkt bör hänsyn tas till att det pågår ett omfattande utvecklings- och förbättringsarbete inom myndigheten. Regeringen utesluter alltså inte möjligheten att låta genomföra en sådan utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning som Riksrevisionen rekommenderar, i syfte att överväga om någon förändrad prioritering för myndighetens uppdrag behöver göras.

Frågan anses genom denna skrivelse vara slutbehandlad.



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 3264

RIR 2013:16

FOTO: DAVID BICHO

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2013



RiR 2013:16

Statens tillsyn över skolan

– bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?



STATENS TILLSYN ÖVER SKOLAN – BIDRAR DEN TILL FÖRBÄTTRADE KUNSKAPSRESULTAT?





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2013-11-14

DNR: 31-2011-1450

RIR 2013:16

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

Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?

Riksrevisionen har granskat om Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning av grund- och gymnasieskolan verkar för en likvärdig utbildning av god kvalitet samt bidrar till goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat. Granskningen har också syftat till att undersöka om regeringens styrning har skapat goda förutsättningar för Skolinspektionens verksamhet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Statens skolinspektion och Utbildningsdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, samt Statens skolinspektion.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Sophie Casson Lindbäck* har varit föredragande. Revisor *Annette Mellander* och programansvarig *Jesper Antelius* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Sophie Casson Lindbäck

För kännedom:

Regeringen, Utbildningsdepartementet

Statens skolinspektion

STATENS TILLSYN ÖVER SKOLAN – BIDRAR DEN TILL FÖRBÄTTRADE KUNSKAPSRESULTAT?



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Motiv till granskning	15
1.2 Syfte och revisionsfrågor	16
1.3 Bedömningsgrunder	16
1.4 Avgränsningar	19
1.5 Metod och genomförande	21
2 Regeringens styrning	25
2.1 Styrning av hur regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning ska organiseras	25
2.2 Krav på regelbunden närvaro	25
2.3 Prioritering av granskning av kvalitet	26
2.4 Återkommande krav på redovisning av effekter	27
2.5 Iakttagelser	28
3 Organisering av inspektionen	29
3.1 Organisering av tillsynen	29
3.2 Förebyggande arbete genom generell information om lagkraven och råd och vägledning	32
3.3 Organisering av kvalitetsgranskningen	35
3.4 Relationen mellan regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning	36
3.5 Iakttagelser	37
4 Inspektionens inriktning	39
4.1 Skolinspektionens arbete för att identifiera brister	39
4.2 Granskning av indirekta och direkta förutsättningar för ökade kunskapsresultat	40
4.3 Indirekta förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat	41
4.4 Direkta förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat	45
4.5 Kvalitetsgranskningens inriktning	52
4.6 Iakttagelser	52
5 En konsistent granskning?	55
5.1 Skolinspektionens arbete för en konsistent tillsyn	55
5.2 Likvärdiga bedömningar i tillsynen?	59
5.3 Tydliga krav i tillsynen?	61
5.4 Kommunikation av tillsynens resultat	63
5.5 Vilka slutsatser kan dras utifrån tillsynsbesluten?	65
5.6 Skolinspektionens arbete för en konsistent kvalitetsgranskning	67
5.7 Iakttagelser	68

forts.

STATENS TILLSYN ÖVER SKOLAN – BIDRAR DEN TILL FÖRBÄTTRADE KUNSKAPSRESULTAT?

6	Verkar inspektionen för att brister åtgärdas?	71
6.1	Uppföljning av tillsynsbesluten	71
6.2	Tillsynens genomslag	74
6.3	Kommunikation och uppföljning inom kvalitetsgranskningen	77
6.4	Kvalitetsgranskningens genomslag	77
6.5	Iakttagelser	79
7	Slutsatser och rekommendationer	81
7.1	Tillsynens inriktning kan utvecklas	82
7.2	Regeringens styrning av Skolinspektionen behöver stärkas	89
7.3	Riksrevisionens rekommendationer	90
	Referenser	91

I rapporten hänvisas i fotnoter till fem olika bilagor. Bilagorna är inte en del av den beslutade rapporten utan en del av den dokumentation som rapporten är baserad på. Dessa bilagor finns att ladda ned från Riksrevisionens webbplats (www.riksrevisionen.se). Bilagorna kan också begäras från granskningens akt (dnr 31-2011-1450), genom att man kontaktar Riksrevisionens registrator.

Bilagor

- Bilaga 1 Enkät till inspektörer vid Statens skolinspektion inom ramen för granskningen av statens tillsyn över skolan
- Bilaga 2 Enkät till rektorer inom ramen för granskningen av statens tillsyn över skolan
- Bilaga 3 Enkät till huvudmän inom ramen för granskningen av statens tillsyn över skolan
- Bilaga 4 Bortfallsanalys, enkät till rektorer inom ramen för granskningen av statens tillsyn över skolan
- Bilaga 5 Bortfallsanalys, enkät till huvudmän inom ramen för granskningen av statens tillsyn över skolan

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat den statliga tillsynen och kvalitetsgranskningen av grund- och gymnasieskolan. Riksrevisionens övergripande slutsats är att den statliga tillsynen för närvarande inte på ett tillräckligt verksamt sätt verkar för att ge goda förutsättningar för att alla elever får en likvärdig utbildning av god kvalitet. Den regelbundna tillsynen kan därför utvecklas. Kvalitetsgranskningen täcker idag en alltför liten andel av den undervisning som bedrivs i Sveriges skolor för att den ska kunna kompensera för brister på detta område inom tillsynen. Riksrevisionen bedömer också att regeringens styrning av den regelbundna tillsynen och kvalitetsgranskningen kan stärkas.

Granskningens bakgrund

Motiv: Såväl nationella som internationella utvärderingar visar på sjunkande kunskapsresultat bland svenska elever och att den svenska skolan blivit allt mindre likvärdig. Ett av statens styrmedel för att bidra till en likvärdig utbildning av hög kvalitet är inspektion av skolhuvudmännens verksamhet genom tillsyn och kvalitetsgranskning. Sedan 2003 har statens granskning av skolan både skärpts och utökats. I och med den nya skollagen som började tillämpas 2011 lagstodgades både tillsyn och kvalitetsgranskning och Statens skolinspektion (Skolinspektionen) fick utökade och skärpta sanktionsmöjligheter. Då ingen utvärdering har gjorts av tillsynen och kvalitetsgranskningen sedan Skolinspektionen bildades, saknas det kunskap om inspektionens resultat.

Syfte: Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att undersöka om Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning av grund- och gymnasieskolan verkar för en likvärdig utbildning av god kvalitet samt bidrar till goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat. Granskningen har också syftat till att undersöka om regeringens styrning har skapat goda förutsättningar för Skolinspektionens verksamhet. Med effektiv avses i denna granskning att tillsynen och kvalitetsgranskningen på ett verksamt sätt bidrar till att alla elever får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet. Riksrevisionens granskning har huvudsakligen varit inriktad på den regelbundna tillsynen. Kvalitetsgranskningen har främst undersökts utifrån frågan om hur den kompletterar tillsynen.

Granskningens resultat

Granskningen har resulterat i följande iakttagelser och slutsatser.

Det finns ett glapp mellan förväntningar och verklighet

Skolinspektionen har ett krävande och brett uppdrag. Myndigheten ska granska huvudmännens skolverksamhet utifrån en omfattande lagstiftning med stundtals stort tolkningsutrymme. Riksdagen har uttryckt att en likvärdig skola kräver att kvaliteten kan säkerställas och att det bland annat ska ske genom tillsyn och kvalitetsgranskning. Ett av Skolinspektionens främsta mål är att myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för ökade kunskapsresultat. Medborgarna, och inte minst elever och vårdnadshavare, kan också ha förväntningar om att Skolinspektionen säkerställer kvaliteten i de skolor som varit föremål för tillsyn och/eller kvalitetsgranskning. Riksrevisionen bedömer dock att det finns ett glapp mellan de förväntningar som såväl riksdag, regering som allmänheten har på Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning och vad Skolinspektionen i praktiken, med givna resurser och med nuvarande inriktning, har kapacitet att göra.

Tillsynen når indirekta förutsättningar för lärande snarare än direkta förutsättningar

Riksrevisionens granskning visar att Skolinspektionen i sin tillsyn har svårt att fänga kvaliteten i det sätt som undervisningen genomförs, exempelvis om undervisningen vid en skola generellt är strukturerad och präglas av ett aktivt lärarstöd. Det innebär att möjligheterna att påverka förutsättningarna för elevernas kunskapsresultat är begränsade och tillsynen är därför enligt Riksrevisionen inte tillräckligt verksam. Såväl riksdag och regering som Skolinspektionen uttrycker att tillsynen ska vara inriktad på sådana aspekter som har betydelse för elevernas kunskapsresultat. Att det som händer i klassrummet har störst påverkan på kunskapsresultaten har starkt stöd i forskningen. Planering och genomförande av undervisningen är exempel på så kallade direkta förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat. Exempelvis uppger bara en femtedel av de rektorer som har svarat på Riksrevisionens enkät att de tror att undervisningens kvalitet skulle förbättras om skolan åtgärdar de brister som Skolinspektionen påpekat vid tillsynen. Däremot uppger tre fjärdelar att verksamhetens kvalitet beträffande planer och dokumentation skulle förbättras.

Att bedöma hur undervisningen genomförs vid en skola är resurskrävande. Riksrevisionen menar att den bedömning som Skolinspektionen idag gör av såväl rektors pedagogiska ledarskap som vissa delar av undervisningen skulle få en mer tydlig koppling till utbildningens kvalitet och kunskapsresultaten om bedömningen också vilar på en observation av vissa undervisningssituationer inom ramen för den

regelbundna tillsynen. De klassrumsbesök som ofta har genomförts under den tid Riksrevisionens granskning har pågått kan utvecklas metodologiskt för att bättre kunna fungera som underlag för bedömningar i tillsynen. Riksrevisionens granskning visar emellertid att Skolinspektionen fokuserar på att bedöma och kritisera skolors och huvudmäns kvalitetsarbete, något som är en betydelsefull förutsättning för en väl fungerande skola men en mer indirekt förutsättning för likvärdighet och förbättrade kunskapsresultat för den enskilde eleven. Skolinspektionen förmår också generellt bedöma om dokumentation såsom åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner lever upp till lagens krav, något som är betydelsefullt för elevernas rättssäkerhet.

Kvalitetsgranskningen når i högre utsträckning undervisningen men har begränsad omfattning

Skolinspektionens kvalitetsgranskning är enligt Riksrevisionens bedömning i större utsträckning än tillsynen inriktad på förhållanden som kan bidra till en utveckling av elevernas kunskapsresultat. Enligt skolhuvudmän och rektorer är underlaget som bedömningarna sker utifrån också av högre kvalitet i kvalitetsgranskningen än i motsvarande områden inom tillsynen. Kvalitetsgranskningens möjligheter att påverka kunskapsresultaten begränsas dock av att endast en liten del av eleverna nås av denna typ av granskning. Under 2012 berördes fyra procent av eleverna av sådana kvalitetsgranskningar som har goda förutsättningar att bidra till ökade kunskapsresultat. Samtidigt visar Riksrevisionens granskning att de summerande kvalitetsgranskningsrapporterna används av en betydligt bredare grupp. Tillfrågade huvudmän och rektorer, där många själva inte har varit föremål för kvalitetsgranskningar utan bara för tillsyn, anger att de använder rapporterna för att utveckla sin egen verksamhet. Riksrevisionen har dock inte granskat kvalitetsgranskningen lika djupgående som tillsynen, till exempel är kostnaderna för kvalitetsgranskningen avsevärt högre än för tillsynen, vilket är en fråga som inte har omfattats av Riksrevisionens granskning.

Oklart om behovsanalysen är träffsäker

Tillsynen av skolan kräver mycket resurser. Därför är det effektivt att tillgängliga resurser fördelas så att de skolor och huvudmän som har störst risk för brister också får mest tillsyn. En sådan fördelning gör Skolinspektionen. En brist är dock att Skolinspektionen inte har utvärderat om de faktorer som risk- och väsentlighetsanalysen bygger på fungerar på ett tillfredställande sätt. Skolinspektionen har därmed inte kunskap om det verkligen är de skolor som i praktiken har minst brister som också blir föremål för minst tillsyn. Skolinspektionen planerar dock att genomföra en sådan utvärdering under 2014.

Tillsynen av hur skolor och huvudmän arbetar för att säkerställa att utbildningen är likvärdig kan utvecklas

I Riksrevisionens granskning framkommer att tillsynens förmåga att bidra till ökad likvärdighet kan bli mer verksam. I skollagen är frågan om likvärdighet i utbildningen central. Det är skolhuvudmannen som ansvarar för att utbildningen i huvudmannens skolor är likvärdig. Skolinspektionen har inom den regelbundna tillsynen svårt att lyfta fram de brister som handlar om det faktiska arbetet med att kompensera för elevernas olika förutsättningar. Däremot kritiserar ofta dokumentationen kring särskilt stöd (åtgärdsprogrammen) eller skillnaderna i kunskapsresultat mellan skolor, något som i sig är värdefullt, men som av Riksrevisionen bedöms vara mindre verksam än granskning av mer direkta förutsättningar för en ökad likvärdighet.

Skolinspektionens konkretisering av lagkraven kan stärkas

Eftersom skollagen rymmer åtskilliga författningskrav som inte är tydligt definierade av lagstiftaren, medför det att konkretiseringen av vad lagkraven i praktiken ska innebära måste ske på myndighetsnivå. Skolinspektionen gör i de enskilda bedömningarna en uttolkning av vad lagens krav konkret innebär. Dessa uttolkningar ska bland annat utgå från Skolverkets normering. För att bedömningarna i tillsynen ska bli likvärdiga mellan inspektörerna krävs att myndigheten tar fram enhetliga tolkningar av lagens krav. En stor majoritet av inspektörerna anser dock inte att Skolverkets normering och Skolinspektionens operationalisering av lag och förordning sammantaget är tillräcklig för att fungera som utgångspunkt i den regelbundna tillsynen.

Bedömningar i tillsynen upplevs inte alltid vara likvärdiga

Riksrevisionens granskning har visat att de bedömningar som görs inom tillsynen inte upplevs vara likvärdiga. Detta har dels att göra med den bristande konkretiseringen av lagens krav, dels med att olika inspektionenheter inom Skolinspektionen och inspektörer samlar in underlag på olika sätt. Huvudmän som har flera skolor upplever också att Skolinspektionen bedömer samma typ av underlag på olika sätt.

Otydligt vilka slutsatser som kan dras av tillsynen

I Riksrevisionens granskning framkommer det att rektorer och huvudmän inte med säkerhet vet hur tillsynens resultat ska tolkas. Drygt var fjärde rektor och huvudman anser att det är otydligt om de aspekter av verksamheten som inte kritiserats ska betraktas som godkända av Skolinspektionen eller om de inte har bedömts. Vidare framkommer det inte i tillsynsbesluten vilka aspekter av skolans verksamhet som har inkluderats i tillsynen. För utomstående, såsom elever och vårdnadshavare, blir det därför särskilt svårt att dra slutsatser om hur väl skolan fungerar utifrån tillsynsbesluten. Skolinspektionen har dock inte i uppdrag att i utformningen av besluten ta hänsyn till att besluten i praktiken används av andra än dem som granskas.

Skolinspektionen kan i högre grad verka för att brister åtgärdas

För att tillsynen ska få genomslag krävs en uppföljning som säkerställer att de påtalade bristerna har åtgärdats. Riksrevisionens granskning visar att det i många fall inte sker en sådan kontroll i praktiken. Under den period som Riksrevisionens granskning har pågått har uppföljningen ofta skett skriftligen efter tre månader, vilket gör det svårt att kontrollera åtgärder som handlar om förändringar av hur och med vilken kvalitet verksamheten bedrivs. Vad uppföljningen däremot ofta åstadkommer är en kontroll av att skolor och huvudmän har påbörjat åtgärder för att rätta till bristerna samt att dokument har korrigerats. Skolinspektionen har under 2013 påbörjat en utveckling av genomförandet av uppföljningen.

Organiseringen av inspektionen försvårar kvalitativa bedömningar av direkta förutsättningar för god kvalitet

Av de två granskningsverktyg som Skolinspektionen har tillgång till för att bidra till goda förutsättningar för ökade kunskapsresultat och ökad likvärdighet har myndigheten prioriterat tillsynen före kvalitetsgranskningen. Det finns skäl till detta, inte minst regeringens styrning som anger att tillsynen ska bedrivas regelbundet och löpande samt att möjligheten att förena föreläggande med vite har krävt betydande resurser. De två granskningsformerna är olika till sin karaktär och lämpar sig olika väl beroende på vilket syfte inspektionen har. I tillsynen har Skolinspektionen möjligheten att med hjälp av sanktioner genomdriva förändring eller kräva att verksamheten upphör i de fall huvudmännen allvarligt brister i sitt ansvarstagande. Å andra sidan medför tillsynens sanktionsmöjligheter krav på att bedömningarna utmynnar i ett tydligt ja eller nej samt att Skolinspektionen tydligt anger hur påtalade brister kan åtgärdas. Detta försvårar kvalitativa bedömningar inom områden där lagstiftningen har en låg konkretionsnivå. Även om det är möjligt att göra kvalitativa bedömningar inom tillsynen menar Riksrevisionen att det finns vissa inbyggda motsättningar mellan tillsynsmodellen som sådan och möjligheten för Skolinspektionen att bedöma, och därmed påverka, de mer direkta förutsättningarna för elevernas kunskapsutveckling, främst undervisningen. Kvalitetsgranskningen har bättre förutsättningar att närma sig dessa kvalitativa aspekter av skolverksamheten.

Regeringens styrning behöver stärkas

Regeringens styrning har präglats av förtroende för Skolinspektionen, som har varit relativt fri att själv utforma sin tillsyn och kvalitetsgranskning. Detta är i sig positivt, men i det här fallet har styrningen enligt Riksrevisionen varit för begränsad. Som visats i Riksrevisionens granskning har kvalitetsgranskningen större förutsättningar att omfatta de delar av skolornas verksamheter som ger eleverna direkta förutsättningar att nå förbättrade kunskapsresultat. Trots det har regeringens tidigare styrning kring krav på regelbundenhet i kvalitetsgranskningen upphört. Vidare har regeringen ställt upprepad krav på att Skolinspektionen ska genomföra en effektutvärdering av sin

verksamhet. När det inte har skett har styrningen ändå inte skärpts. Regeringen har trots detta, utan underlag, uttalat att Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning leder till ökade kunskapsresultat.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör låta genomföra en utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning.
- På basis av en sådan utvärdering bör regeringen överväga om Skolinspektionens uppdrag bör förtydligas avseende prioriteringen mellan regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning. Regeringen bör också överväga om ytterligare prioriteringar ska göras i syfte att främja ett effektivt genomförande av Skolinspektionens uppdrag.

Riksrevisionens rekommendationer till Skolinspektionen:

- Skolinspektionen bör arbeta för att tillsynen i högre grad får en inriktning så att kvalitativa bedömningar av till exempel undervisningen underlättas.
- Skolinspektionen bör utveckla bedömningsstödet för inspektörerna genom att i större utsträckning tydliggöra myndighetens tolkning av författningskraven. Därigenom kan tillförlitligheten och likvärdigheten i bedömningarna stärkas och kvalitativa bedömningar underlättas.
- Skolinspektionen bör utvärdera träffsäkerheten i risk- och väsentlighetsanalysen. Skolinspektionens ledning uppger att myndigheten planerar en sådan utvärdering till år 2014.
- Skolinspektionen bör utveckla tillgängligheten av sin praxisbildning och förtydliga tillsynsbesluten. Detta i syfte att tillsynens transparens och förutsebarhet ska öka för målgrupperna. På så sätt stärks också inspektionens förebyggande funktion.
- Skolinspektionen bör fortsätta det arbete som har inletts med att förstärka och utveckla uppföljningen av tillsynsbesluten. Detta i syfte att se till att huvudmännen verkställer de åtgärder som krävs för att avhjälpa påpekade brister.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Såväl nationella som internationella utvärderingar visar på sjunkande kunskapsresultat i Sverige och att den svenska skolan blivit allt mindre likvärdig. Likvärdighet har i det här sammanhanget ofta betydelsen att elevers möjligheter att uppnå goda studieresultat i så liten grad som möjligt ska bero på elevens bakgrund eller vilken skola de går i.¹ En betydande andel elever når inte heller de nationella kunskapsmålen.

Skolväsendet är sedan början av 1990-talet decentraliserat och bedrivs av offentliga respektive enskilda huvudmän. Staten, i form av riksdagen, regeringen, Statens skolverk (Skolverket) och Statens skolinspektion (Skolinspektionen), ansvarar för att besluta om mål och fastställa ramar för skolverksamheten, att sprida kunskap för utveckling samt att inspektera och utvärdera skolan.

Ett av statens styrmedel för att bidra till en likvärdig utbildning av god kvalitet som ger eleverna goda förutsättningar att nå kunskapsmålen, är granskning av skolhuvudmännens verksamhet genom tillsyn och kvalitetsgranskning. Sedan 2003 har statens granskning av skolan både skärpts och utökats.² En betydelsefull förändring i statens styrning av skolan var bildandet av Skolinspektionen hösten 2008. Skolinspektionen är en av de statliga myndigheter som ska bidra till likvärdighet och goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat. Eftersom ingen utvärdering har gjorts av tillsynen och kvalitetsgranskningen sedan myndigheten bildades, saknas det kunskap om inspektionens resultat.

Ovanstående har utgjort motiv för Riksrevisionen att genomföra en granskning av den statliga tillsynen och kvalitetsgranskningen av grund- och gymnasieskolan.

¹ Se bland annat Skolverket, *Likvärdig utbildning i svensk grundskola?* s. 11ff.

² Riksdagen förstärkte anslaget för tillsyn och kvalitetsgranskning med 150 miljoner kronor år 2007 och 2008.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Riksrevisionens granskning syftar till att undersöka om Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning av grund- och gymnasieskolan på ett effektivt sätt verkar för en likvärdig utbildning av god kvalitet samt bidrar till goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat. Granskningen syftar också till att undersöka om regeringens styrning har skapat goda förutsättningar för Skolinspektionens verksamhet. Utifrån dessa syften har följande revisionsfråga formulerats:

Är den statliga tillsynen och kvalitetsgranskningen av grund- och gymnasieskolan effektiv?

Med effektiv avses i denna granskning att tillsynen och kvalitetsgranskningen på ett verksamt sätt verkar för att alla elever får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet. Tillsynen och kvalitetsgranskningen ska också bidra till goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat för eleverna.

1.3 Bedömningsgrunder

Tillsynen av skolan ska enligt utbildningsutskottet ske utifrån perspektivet att Sverige har ett system där ansvaret för verksamheten är decentraliserat till kommuner och enskilda huvudmän.³ Systemet bygger på principen om mål- och resultatstyrning där huvudmän och skolor lämnas relativt fria att själva välja *hur* de nationella målen, beslutade av riksdag och regering, ska uppnås.⁴ Ambitionen med ett sådant system är att kombinera tydlighet i målformulering och uppföljning med utrymme för skolor och huvudmän att hitta kreativa och effektiva sätt att bedriva verksamheten.⁵

I och med att den nya skollagen börjades tillämpas från och med 1 juli 2011 reglerades för första gången tillsyn och kvalitetsgranskning i lag.⁶

Tillsyn definieras på följande vis:

Med tillsyn avses i denna lag en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som

³ Prop. 2009/10:165, bet. 2009/10:UbU21, s. 44, rskr. 2009/10:370.

⁴ Notera dock att det samtidigt finns en omfattande reglering av skolverksamheten (Lindgren, Lena. *Utvärderingsmonstret. Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*, s. 45ff).

⁵ Jfr. Lindgren, Lena. *Utvärderingsmonstret. Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*, s. 46.

⁶ Prop. 2009/10:165, s. 539ff, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370.

kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.⁷

Kvalitetsgranskningen beskrivs på följande vis:

Statens skolinspektion ska granska kvaliteten i sådan utbildning och annan verksamhet som står under dess tillsyn eller under tillsyn av en kommun enligt detta kapitel. Granskningen ska avse den granskade utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och riktlinjer.⁸

Inriktning för ökad kvalitet och förbättrade kunskapsresultat

Tillsynens och kvalitetsgranskningens inriktning är avgörande för statens möjligheter att styra skolor och huvudmän genom inspektion, eftersom påverkan och kontroll endast kan ske inom de områden som granskas. I förarbetena till den nya skollagen angav regeringen att det övergripande syftet med tillsynen är att höja kvaliteten i de granskade verksamheterna.⁹ Vad som mer konkret avses med kvalitet, och därmed vilken inriktning inspektionen bör ha, anges inte. Viss ledning ges i regeringens tillsynsskrivelse, där det generella syftet med tillsyn beskrivs som att stärka efterlevnaden av lagar och andra föreskrifter.¹⁰ Då skollagstiftningen är bred och omfattar många olika aspekter av skolverksamheten kan detta enligt Riksrevisionen tolkas som att tillsynen ska omfatta kvalitet i ett brett perspektiv.

I regeringens instruktion till Skolinspektionen anges bland annat att myndigheten ska verka för en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö samt bidra till goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat för eleverna.¹¹ För såväl tillsyn som kvalitetsgranskning betonar regeringen i förarbetena till skollagen särskilt kunskapsresultaten. Detta indikerar att kvalitet bland annat kan tolkas som sådana aspekter som skapar goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat.¹² Betoningen av kunskapsresultaten återfinns också i direktivet till utredningen *Utbildningsinspektionens framtida inriktning och utformning*¹³ samt i propositionen *Nya skolmyndigheter*.¹⁴ I propositionen tydliggjordes att det övergripande syftet med omstruktureringen av statliga myndigheter på

⁷ 26 kap. 2 § skollagen (2010:800).

⁸ 26 kap. 19–20 §§ skollagen (2010:800).

⁹ Prop. 2009/10:165, s. 545.

¹⁰ Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 1.

¹¹ 1 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

¹² Prop. 2009/10:165, s. 556.

¹³ Dir. 2007:80, *Utbildningsinspektionens framtida inriktning och utformning*, s. 4f.

¹⁴ Prop. 2007/08:50.

skolområdet var att understödja en god måluppfyllelse inom skolväsendet.¹⁵ Det är enligt Riksrevisionen genom inspektion utifrån de delar av lag och förordning som enligt forskning är avgörande för kunskapsresultaten som tillsynen och kvalitetsgranskningen i störst utsträckning kan bidra till goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat.¹⁶ Tillsynen och kvalitetsgranskningen får därmed svårare att vara verksam om inte de frågor som direkt kan påverka kunskapsresultaten omfattas, bedöms och i förekommande fall kritiseras i tillsynen och kvalitetsgranskningen.

Tillsynen ska ingripa vid brister

Utbildningsutskottet framhåller att en likvärdig skola kräver att rättssäkerheten och kvaliteten i verksamheten kan säkerställas. För eleverna är det av yttersta vikt att tidigt uppmärksamma och påpeka brister i en skola. Utbildningsutskottet framhåller också att de krav som ställs i skollagen och andra föreskrifter måste hävdas aktivt och att staten måste kräva att åtgärder vidtas när de inte är uppfyllda.¹⁷ Detta ska ske genom en kontroll av om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. Av propositioner och regeringens tillsynsskrivelse framgår det att kontrollen innebär att Skolinspektionen ska synliggöra de områden där verksamheten inte lever upp till kraven.¹⁸

Enligt Riksrevisionen förutsätter ovanstående att de bedömningar som görs är tillförlitliga och likvärdiga samt resulterar i tydliga och transparenta beslut. För att Skolinspektionen ska kunna se till att skolor och huvudmän verkställer de åtgärder som behövs för att avhjälpa påpekade brister måste uppföljning ske.

Tillsynen ska verka förebyggande

Skolinspektionen har enligt skollagen uppdraget att ge råd och vägledning inom ramen för tillsynen, vilket betonar tillsynens förebyggande sida.¹⁹ I förarbetena till skollagen skriver regeringen att tillsynens främsta uppgift är att verka i förebyggande syfte.²⁰ Skolinspektionen ska, med stöd av de regler som styr skolornas verksamhet ge råd och vägledning för att huvudmannen ska få möjlighet att frivilligt (det vill säga utan förelägganden eller andra ingripanden) avhjälpa brister. Mer konkret handlar råd och vägledning om att bistå med upplysningar om vilka regler som gäller i ett visst fall och bistå

¹⁵ Prop. 2007/08:50, s. 31.

¹⁶ Vad som enligt forskning har störst betydelse för kunskapsresultaten utvecklas i stycke 4.2.

¹⁷ Bet. 2009/10:UbU21, s. 184.

¹⁸ Prop. 2009/10:165, s. 140, prop. 2007/08:50, s. 36 och skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 14.

¹⁹ 26 kap. 9 § skollagen (2010:800) och prop. 2009/10:165, s. 545.

²⁰ Prop. 2009/10:165, s. 545.

med råd om hur och var huvudmän och skolor kan finna vägledning för sina överväganden. Regeringen anger att alltför dålig kunskap om regelverket i många fall är orsaken till befintliga brister. Regeringen betonar också vikten av en aktiv dialog mellan Skolinspektionen och huvudmännen. I förarbetena till skollagen understryker regeringen samtidigt vikten av att tillsynsmyndigheten inte agerar som konsult och uttalar sin åsikt om hur huvudmannen ska handlägga ett konkret ärende.²¹

Kvalitetsgranskningen ska granska kvaliteten

Kvalitetsgranskningen ska utgå från mål och riktlinjer, vilket konkret innebär att granskningen i första hand ska ske utifrån läroplaner och kursplaner.²² Kvalitetsgranskningen ska belysa hur väl skolorna klarar sitt uppdrag att ge varje elev förutsättningar att nå de nationella målen i varje ämne.²³ Inom kvalitetsgranskningen finns inte rätten att utfärda sanktioner. Detta innebär att förändringar i den granskade verksamheten snarare ska uppnås genom dialog och frivillighet. Vid omfattande kvalitetsbrister kan dock Skolinspektionen fatta ett tillsynsbeslut om bristerna.²⁴ Det finns ingen övrig reglering av hur kvalitetsgranskningen ska bedrivas.

1.4 Avgränsningar

Den aktuella granskningen omfattar Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning av grund- och gymnasieskolan. Som framgår av syfte och bedömningsgrunder är frågan om en likvärdig utbildning av god kvalitet där eleverna ges förutsättningar att nå förbättrade kunskapsresultat central för Riksrevisionens granskning. Därför avgränsas granskningen av Skolinspektionens regelbundna tillsyn och kvalitetsgranskning till att omfatta de delar av inspektionen som bedöms vara mest avgörande för att bidra till förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat och likvärdighet.

Riksrevisionens granskning har i huvudsak inriktats på den verksamhet som har bedrivits efter att den nya skollagen började tillämpas, det vill säga efter 1 juli 2011. Att övriga skolformer inte inkluderas beror på att Riksrevisionens granskningsstrategi inom skolområdet, som den här granskningen är en del av, har en generell avgränsning till grund- och gymnasieskolan.

²¹ Prop. 2009/10:165, s. 545.

²² I grundskolan är kursplanerna en del av läroplanen som är en förordning. I gymnasieskolan varierar det mellan ämnena huruvida dessa regleras i förordning eller föreskrift. Ämnesplaner för gymnasiegemensamma ämnen finns i förordning, dock inte i läroplanen. Övriga ämnesplaner finns i föreskrift. Nämda dokument kan därför också fungera som bedömningsgrund i den regelbundna tillsynen.

²³ Prop. 2009/10:165, s. 556.

²⁴ Prop. 2009/10:165, s. 557.

STATENS TILLSYN ÖVER SKOLAN – BIDRAR DEN TILL FÖRBÄTTRADE KUNSKAPSRESULTAT?

Den regelbundna tillsynen bedrivs som så kallad bastillsyn, breddad eller fördjupad tillsyn. Bastillsyn och breddad tillsyn särskiljs i framställningen där så är relevant. Fördjupad tillsyn särskiljs däremot inte eftersom så få sådana genomförs (0 procent 2011 och 4 procent 2012) och eftersom de inte har ett särskilt bedömningsunderlag.

Granskningens huvudfokus är den regelbundna tillsynen. Skolinspektionens kvalitetsgranskning inkluderas också, men främst i syfte att undersöka om kvalitetsgranskningen kompletterar den regelbundna tillsynen. Granskningen av kvalitetsgranskningen är därför inte lika djupgående som granskningen av tillsynen. Till exempel har Riksrevisionen inte granskat kvalitetsgranskningen i relation till hur stora resurser som används per granskad skola/huvudman jämfört med den regelbundna tillsynen.

Inom Skolinspektionen finns vid sidan av den regelbundna tillsynen ytterligare tillsynsformer. Den tillsynsform som näst efter den regelbundna tillsynen tar mest resurser i anspråk är *anmälningsärenden*.²⁵ Det är en form av tillsyn som i regel initieras genom anmälningar från föräldrar och elever. Skolinspektionen kan också själv initiera ett ärende, till exempel om inspektörer inom ramen för den regelbundna tillsynen misstänker att en elev utsätts för kränkningar.²⁶ *Flygande inspektioner* är en tillsynsform som innebär att många skolor granskas samtidigt i en avgränsad del av verksamheten under kort tid. En annan form av tillsyn är *den riktade tillsynen* som bedrivs i projektform där flera skolor blir föremål för tillsyn samtidigt angående ett förmodat problem. Skolinspektionen genomför också *förstagångstillsyner* av nystartade fristående skolor. Under förstagångstillsynen kontrolleras de uppgifter som läggs till grund för beslutet om godkännande av huvudmannen. Därutöver genomförs också en så kallad *etableringskontroll* av nystartade fristående skolor. Dessa tillsynsformer inkluderas inte i Riksrevisionens granskning.

För att kunna bedöma Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning behövs en väl grundad uppfattning om hur inspektionsverksamheten fungerar. Eftersom skolor bedrivs av offentliga och enskilda huvudmän har Riksrevisionen inhämtat information från dessa aktörer. Granskningen avser dock enbart Skolinspektionen och regeringen.

²⁵ Riksrevisionen har nyligen genomfört en granskning av statens insatser för att motverka kränkningar i skolan, där anmälningsärenden ingår.

²⁶ Se till exempel Skolinspektionen, Årsredovisning för 2011, s. 14–15.

1.5 Metod och genomförande

Granskningens iakttagelser och slutsatser grundar sig på intervjuer, dokument- och litteraturstudier, tre enkäter samt en analys av beslut inom den regelbundna tillsynen. Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Sophie Casson Lindbäck, Annette Mellander och Elin Törner.

1.5.1 Datainsamling

Enkäter

Riksrevisionen har låtit genomföra tre enkäter inom ramen för granskningen. Enkäterna har utformats samordnat med varandra samt genomförts under samma tidsperiod för att uppnå bättre jämförbarhet. Undersökningarna genomfördes av Statistikkonsulterna Jostat & Mr Sample AB. Två av enkäterna har riktat sig till samtliga huvudmän respektive rektorer som varit föremål för Skolinspektionens regelbundna tillsyn eller kvalitetsgranskning sedan den nya skollagen började tillämpas (under perioden 1 juli 2011 till 31 augusti 2012).²⁷ Den tredje enkäten har riktat sig till samtliga inspektörer vid Skolinspektionen som arbetade med regelbunden tillsyn eller kvalitetsgranskning i november 2012.

Enkätundersökningarna genomfördes under december 2012 och svarsfrekvenserna är 83 procent (inspektörer), 47 procent (rektorer) och 55 procent (huvudmän). Riksrevisionen har även låtit genomföra bortfallsanalyser som behandlar kvalitetsaspekter i undersökningarna som riktades till inspekterade skolors rektorer och huvudmän. Bortfallsanalyserna följer riktlinjer som Statistiska Centralbyrån tagit fram i *Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitetsdeklaration av officiell statistik*. I de aktuella undersökningarna gjordes inga urval, vilket medför att det inte föreligger några urvalsfel. I bilagorna redovisas i samband med varje fråga antal svarande (n) samt antal som avslutat enkäten, besvarat minst en fråga samt haft möjlighet att besvara frågan (N). Det senare avgörs till exempel av om respondenten har varit föremål för antingen tillsyn eller kvalitetsgranskning. Överlag är de partiella bortfallen låga för undersökningarnas frågor. För några frågor kan man dock notera höga andelar "vet ej"-svar i rektorsenkäten. Inga systematiska fel har kunnat påvisas avseende bakgrundsvariablerna huvudmannatyp, besökstyp eller vilket av Skolinspektionens lokalkontor som har genomfört inspektionen. Se bilagorna 1, 2 och 3 för en mer detaljerad beskrivning av enkäternas upplägg och resultat samt bilagorna 4 och 5 för de fullständiga bortfallsanalyserna. Samtliga bilagor finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se. När det i rapporten hänvisas till vad huvudmän, rektorer alternativt inspektörer anser, avses de uppfattningar som de respondenter som har besvarat enkäten anger.

²⁷ Enkäten har skickats till de skolor/huvudmän vars beslut har registrerats under tidsperioden.

Intervjuer

Under granskningen har Riksrevisionen genomfört semistrukturerade intervjuer med företrädare för och/eller anställda vid Skolinspektionen, Skolverket, Utbildningsdepartementet, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Elevråds Centralorganisation (SECO), offentliga skolor/huvudmän samt enskilda skolor/huvudmän. Sammanlagt har 76 intervjuer med 114 personer genomförts. Av dessa personer är 23 stycken inspektörer vid Skolinspektionen, 15 är chefer och 5 är övriga anställda. Syftet med intervjuerna har generellt varit att fördjupa förståelsen för tillsynen och kvalitetsgranskningen samt utgöra empiriskt underlag för bedömning. Intervjuerna har också utgjort underlag för formuleringen av enkätfrågorna.

Beslutsanalys

Riksrevisionen har granskat ett antal av de beslut som Skolinspektionen fattat inom ramen för den regelbundna tillsynen. Syftet har varit att få en inblick i hur besluten är utformade, till exempel om bristerna är tydligt beskrivna och vilka bedömningar kritiken vilar på. Totalt har Riksrevisionen granskat 43 beslut varav 15 stycken har varit huvudmannabeslut och 28 stycken har varit beslut i huvudsak riktade till skolor. Antalet förelägganden som har granskats är 189 stycken. Kommuner och skolor har valts så att Skolinspektionens fem regioner är representerade med tre kommuner var och två skolor i varje kommun.

Studier av Skolinspektionens dokument

Riksrevisionen har genomfört dokumentstudier av ett flertal av Skolinspektionens interna dokument såsom processbeskrivningar och interna stöddokument. Skolinspektionens sammanställningar av statistik från den regelbundna tillsynen, myndighetens postinspektionsenkät och en förtroendemätning samt årsredovisningar och andra rapporter har också studerats. Syftet har varit att förstå Skolinspektionens arbete med regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning och att utgöra underlag för bedömning.

Triangulering i datainsamling och analys

Riksrevisionens granskning avser Skolinspektionens granskning av enskilda och offentliga huvudmän. För att förstå och bedöma verksamheten är de huvudmannarepresentanter och rektorer som fått sin verksamhet granskad viktiga informationskällor. Att samla information från de som varit föremål för granskning ställer särskilda krav på triangulering, det vill säga att olika källor används för att belysa en och samma aspekt. Detta eftersom det finns en naturlig spänning mellan de inspekterade och de som blir inspekterade, vilket kan påverka de uppgifter som framkommer i datainsamlingen. Riksrevisionen har därför vinnlagt sig om att komplettera uppgifter från rektorer och huvudmannarepresentanter med övrig datainsamling, såsom statistik, beslutsanalys samt uppgifter från inspektörer och chefer på Skolinspektionen.

STATENS TILLSYN ÖVER SKOLAN – BIDRAR DEN TILL FÖRBÄTTRADE KUNSKAPSRESULTAT?

2 Regeringens styrning

I detta kapitel redogörs för regeringens styrning av den statliga tillsyn och kvalitetsgranskningen. Uppdraget till Skolinspektionen uttrycks främst genom den instruktion som regeringen har beslutat för myndigheten. Enligt instruktionen ska Skolinspektionen genom granskning av huvudmän och verksamheter bland annat verka för att alla elever får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska vidare bidra till goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat för eleverna.²⁸

2.1 Styrning av hur regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning ska organiseras

Regleringsbrevet för Skolinspektionen innehåller få uppdrag utöver de som är instruktionsenliga.²⁹ Det är enligt intervjuade tjänstemän vid Utbildningsdepartementet en medveten hållning att inte detaljstyra myndigheten genom regeringsuppdrag, så att Skolinspektionen själv får avgöra var det behövs insatser.³⁰ Myndighetens stora handlingsfrihet är enligt Utbildningsdepartementets tjänstemän ett uttryck för att det finns ett förtroende för att Skolinspektionen fullgör sitt uppdrag på det sätt som är avsett från regeringens sida. Skolinspektionens ledning anser att de har ett renodlat uppdrag och att regeringens styrning sammantaget ger goda förutsättningar för Skolinspektionens verksamhet.³¹

2.2 Krav på regelbunden närvaro

I propositionen om den nya skollagen, samt i myndighetens två första regleringsbrev angav regeringen att såväl kvalitetsgranskning som tillsyn skulle

²⁸ 1 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion. Observera att paragrafen inte är refererad ordagrant utan också omfattar barn i förskolan och vuxenstuderande, skolformer som denna granskning inte innefattar.

²⁹ Se till exempel regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Statens skolinspektion samt förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

³⁰ Intervju 2013-02-13 och e-post från Utbildningsdepartementet, *Skriffliga svar på frågor från Riksrevisionen*, 2013-03-04.

³¹ Intervju 2013-02-26.

genomföras med regelbundenhet hos varje skolhuvudman och dennes skolor.³² Regeringen angav också att de två verksamheterna till stor del integreras för ett effektivt fullgörande av uppgifterna.³³ Skolinspektionen har bedrivit tillsynen med regelbundenhet medan kvalitetsgranskningen har genomförts i form av avgränsade projekt. I senare regleringsbrev och i myndighetsinstruktionen från 2011 anger regeringen att enbart tillsynen ska bedrivas löpande. Motsvarande skrivningar om regelbundenhet i kvalitetsgranskning finns inte kvar.³⁴

I regeringens krav på regelbundenhet i tillsynen anges inte exakt hur ofta varje skola och huvudman ska granskas.³⁵ Skolverket, som tidigare ansvarade för tillsynen över skolväsendet, hade en sista granskningscykel om sex år, beslutad av regeringen. Den nuvarande femårscykeln är ett tidsintervall som regeringen godtar.³⁶ Som utvecklas i avsnitt 3.1.1 har regeringen också angivit att såväl tillsynen som kvalitetsgranskningen ska genomföras med utgångspunkt i en behovsanalys.³⁷

2.3 Prioritering av granskning av kvalitet

Regeringen har i sin styrning på olika sätt betonat att det krävs en granskning av verksamheternas kvalitet för att tillsynen och kvalitetsgranskningen ska kunna bidra till goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat.³⁸ Inom vilken form av granskning som bedömningarna av kvaliteten ska genomföras har dock varierat.

Regeringens styrning har under de senaste åren inriktats på att tillsynen ska omfatta även kvalitativa aspekter. Detta innebär en bredare syn på vilka aspekter av lag och förordning som tillsynen ska omfatta än vad som förespråkades i tillsynsutredningen och som beskrivs i utbildningsinspektionsutredningen. Tillsynsutredningen, som företrädde en relativt strikt syn på tillsynsbegreppet, resulterade dock inte i en tillsynslag utan i en tillsynsskrivelse från regeringen.³⁹ I skrivelsen nyanserades tillsynsbegreppet och regeringen anförde att regelverket för tillsynen bör anpassas efter de förutsättningar som

³² Prop. 2009/10:165, s. 556f och regleringsbrev för budgetåren 2008–2009 avseende Statens skolinspektion.

³³ Prop. 2009/10:165, s. 557.

³⁴ 2 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion och regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Statens skolinspektion.

³⁵ Intervju 2013-02-13 samt förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

³⁶ Intervju 2013-02-13.

³⁷ 2 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

³⁸ Se bland annat prop. 2007/08:50, s. 38, prop. 2009/10:165, s. 546 och 556 samt regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Statens skolinspektion.

³⁹ SOU 2004:100.

finns inom ett visst sektorsområde. Exempelvis kan en ramlagstiftning, vilket skollagen bitvis är ett exempel på, utgöra skäl för avsteg från det enhetliga tillsynsbegreppet.⁴⁰

I regleringsbrev för Skolinspektionen åren 2010–2013 anges att en utgångspunkt för tillsynen ska vara att den ska omfatta "sådana tillsynsaspekter som kräver en mer kvalitativ bedömning".⁴¹ Enligt Utbildningsdepartementet syftade förändringen i regleringsbrevet till att understryka att tillsynen inte ska undvika de svårare frågorna om vad som gör skillnad i klassrummet och där kvalitativa bedömningar blir nödvändiga. Regeringen vill att tillsynen ska täcka de framgångsfaktorer som forskningen visat vara avgörande för en framgångsrik skola och menar att flera av dessa inte kan besvaras med ett ja eller ett nej.⁴²

I Skolinspektionens regleringsbrev för 2010 begärde regeringen en redovisning av insatser för att i den regelbundna tillsynen möjliggöra granskning av vissa aspekter som har visat sig vara avgörande för god måluppfyllelse. Som svar på detta anger Skolinspektionen att bedömningsunderlag, som grundar sig i forskning om vad som kännetecknar skolor med en god lärandemiljö och där eleverna uppnår goda resultat, har tagits fram som utgångspunkt för tillsynen.⁴³

2.4 Återkommande krav på redovisning av effekter

Regeringen har i regleringsbrev återkommande begärt en redovisning av insatser för att bedöma effekter av myndighetens arbete med tillsyn och kvalitetsgranskning samt resultatet av dessa insatser.⁴⁴ Någon sådan redovisning har Utbildningsdepartementet inte fått.⁴⁵ I Skolinspektionens senaste årsredovisningar redovisas två enkätundersökningar. Ingen av dessa beskriver dock resultat eller effekter, utan redovisar främst hur rektorer respektive vårdnadshavare och personal inom skola och förvaltning uppfattar Skolinspektionens verksamhet.⁴⁶ Enligt Skolinspektionen är enkätundersökningarnas inriktning delvis en följd av svårigheterna att med

⁴⁰ SOU 2004:100, s. 62–63 och skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 14.

⁴¹ Regleringsbrev för budgetåren 2010–2013 avseende Statens skolinspektion.

⁴² E-post från Utbildningsdepartementet, *Skriffliga svar på frågor från Riksrevisionen*, 2013-03-04.

⁴³ Skolinspektionen, *Årsredovisning för 2010*, s. 25.

⁴⁴ Regleringsbrev för budgetåren 2008, 2010–2013 avseende Statens skolinspektion.

⁴⁵ Som svar på regeringens krav på insatser för att bedöma effekter av tillsynen och kvalitetsgranskningen hänvisar Skolinspektionen i årsredovisningen för 2011 till den uppföljning som löpande görs i tillsynen samt till inspektörernas uppfattning från besöken hos skolor och huvudmän. Intervju 2013-02-13 samt Skolinspektionen, *Årsredovisning för 2011*, s. 29.

⁴⁶ Skolinspektionen, *Årsredovisning för 2012*, s. 33–34. Den andra enkätundersökningen består av tre delar: *Kännedom om Skolinspektionen, Kontakt med Skolinspektionen samt Förtroende för Skolinspektionen*.

tillförlitlighet mäta effekterna av tillsynen, vilket Utbildningsdepartementet har visat förståelse för.⁴⁷ Av årsredovisningen för 2012 framgår emellertid att beslut har fattats om att utvärdera effekterna av Skolinspektionens verksamhet.

Trots att regeringen inte fått någon redovisning av vilka resultat och effekter tillsynen och kvalitetsgranskningen har bidragit till förefaller regeringen utgå från att inspektionen leder till förbättrad kvalitet och ökade kunskapsresultat. Detta kommer till uttryck i följande skrivning i budgetpropositionen för år 2013: (...) *Skolinspektionen granskar varje år mellan 1 500 och 2 000 skolor inom ramen för sin tillsyn och kvalitetsgranskning och pekar ut var skolorna behöver förbättra sig. Skolinspektionens granskning bidrar därmed löpande till att förbättra kvaliteten och kunskapsresultaten i skolan.*⁴⁸

2.5 Iakttagelser

Skolinspektionen ska utföra sitt uppdrag genom två lagstadgade former av granskning: tillsyn och kvalitetsgranskning. Både tillsyn och kvalitetsgranskning ska enligt Skolinspektionens instruktion genomföras utifrån en behovsanalys. Regeringens styrning har genomgående poängterat att inspektionen ska bidra till ökad kvalitet och goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat. Hur detta ska uppnås och hur verksamheterna ska genomföras har regeringen till stor del lämnat till myndigheten att avgöra.

Inledningsvis gav regeringens styrning uttryck för att både tillsyn och kvalitetsgranskning skulle genomföras med regelbundenhet. Skolinspektionen har dock valt att endast bedriva tillsynen regelbundet, medan kvalitetsgranskningen bedrivs i projektform i betydligt mindre omfattning (det vill säga hos färre skolor).

Regeringens styrning har anpassats i takt med att Skolinspektionen har utvecklats formerna för verksamheten. Det innebär att regeringen inte längre styr kvalitetsgranskningen närmare via regleringsbrevet. De senaste åren har regeringen betonat en bredare syn på tillsyn. Den ska omfatta kvalitativa bedömningar, vilket bland annat innefattar svårare frågor om vad som gör skillnad i klassrummet.

Regeringen har ställt upprepade krav på effektutvärderingar av Skolinspektionens verksamhet. Trots att någon sådan effektutvärdering ännu inte har avrapporterats, har regeringen ändå uttalat att Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning bidrar till förbättrad kvalitet och förbättrade kunskapsresultat.

⁴⁷ E-post från Utbildningsdepartementet, *Skriffliga svar på frågor från Riksrevisionen*, 2013-06-04.

⁴⁸ Prop. 2012/13:1, utg. omr. 16, s. 125.

3 Organisering av inspektionen

Skolinspektionens verksamhet bedrivs vid fem regionala kontor i Stockholm, Linköping, Göteborg, Umeå och Lund. Huvudkontoret finns i Stockholm. I Stockholm finns också enheten för tillståndsprövning av enskild som vill bli godkänd som skolhuvudman. I myndigheten finns knappt 400 anställda.

3.1 Organisering av tillsynen

Den regelbundna tillsynen är den del av Skolinspektionens verksamhet som innebär en regelbunden kontakt med samtliga skolor och huvudmän. Detta ger verksamheten en unik möjlighet att bidra till att skapa förutsättningar för en ökad kvalitet och likvärdighet.

Skolinspektionen genomför regelbunden tillsyn över Sveriges samtliga skolor och huvudmän under en femårsperiod. Skolinspektionens ledning anger att ambitionen har varit att inom ramen för tilldelade resurser genomföra tillsyn med så täta mellanrum som möjligt.⁴⁹ Under 2012 fattade Skolinspektionen 279 beslut på huvudmannanivå och 1 237 beslut på skolnivå inom ramen för den regelbundna tillsynen.⁵⁰ Att skolor och huvudmän granskas relativt ofta är i linje med riksdagens ställningstagande att det är viktigt att tidigt uppmärksamma och påpeka brister i en skola.⁵¹ Genom en återkommande närvaro på skolorna minskar risken för att undermålig skolverksamhet kan fortgå under längre perioder.⁵²

Skollagen anger att det i tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäcks vid granskningen.⁵³ Genom sanktioner åläggs huvudmannen att åtgärda bristerna. De sanktioner som Skolinspektionen har tillgång till är anmärkning, föreläggande, statliga åtgärder för rättelse samt tillfälligt

⁴⁹ E-post från Skolinspektionen, *Skriftliga svar på frågor från Riksrevisionen*, 2013-02-11.

⁵⁰ Hösten 2012 fanns det totalt 6 162 grund- och gymnasieskolor i Sverige varav 1 275 bedrevs av enskilda huvudmän (uppgift från Skolverket).

⁵¹ Bet. 2009/10:UbU21, s. 184 och rskr. 2009/10:370.

⁵² Det bör dock tilläggas att tillsyn var femte år måhända inte framstår som ofta ur den enskilde elevens perspektiv. Många elever går till exempel genom sin gymnasietid utan att skolan blir föremål för regelbunden tillsyn under den perioden.

⁵³ 26 kap. 2 § skollagen (2010:800).

verksamhetsförbud. Totalt ledde 87 procent av de brister som identifierades i den regelbundna tillsynen 2012 till ett föreläggande, medan sanktionen anmärkning, som ska användas vid mindre allvarliga brister, förekom i 10 procent av fallen. Ett föreläggande kan också förenas med vite. För enskilda huvudmän finns även möjligheten att återkalla tillstånd.⁵⁴ Utgångspunkten ska enligt riksdagen vara att mildare åtgärder prövas i första hand, medan mer ingripande sanktioner kan tillgripas vid grövre överträdelser. Därför finns det också möjlighet att avstå från att ingripa när överträdelsen bedöms vara ringa och i det konkreta fallet inte bedöms ha lett till några negativa konsekvenser för någon enskild.⁵⁵

3.1.1 Behovsanalys avgör omfattningen av tillsynen

I den regelbundna tillsynen kan det enligt Riksrevisionen finnas skäl att ha en bred ansats som omfattar stora delar av den relativt omfattande skollagstiftningen. Samtidigt har inspektionen begränsade resurser till sitt förfogande och ska genomföra tillsynen utifrån en behovsanalys.⁵⁶

Skolinspektionen genomför behovsanalysen utifrån en risk- och väsentlighetsanalys. Syftet är att mindre uppmärksamhet ska ägnas de skolor som utifrån modellen bedöms välfungerande så att de mindre välfungerande skolorna får en större andel av resurserna i tillsynen. Analysen består av två olika delar med skilda syften; en analys för att definiera resursbehovet av tillsyn i olika kommuner och en analys som leder fram till vilken besökstyp (bas eller breddad) respektive skola ska bli föremål för.⁵⁷ Skolinspektionens analysmodell har enligt myndigheten sin utgångspunkt i varje elevs rätt till god utbildning i en trygg miljö. Modellen består förenklat av ett mått på skolans elevprestation (betyg/resultat på nationella prov), skolmiljö (svar från elever och föräldrar på sex påståenden i skolenkäten) samt ett mått på skollledning/systematiskt kvalitetsarbete (fängas av svar på sex påståenden från pedagogisk personal i skolenkäten).⁵⁸

De skolor som utifrån behovsanalysen antas ha relativt liten risk för brister, blir föremål för så kallad bastillsyn. Ungefär 30 procent av skolorna blir föremål för sådan tillsyn. Bastillsyn omfattar färre så kallade bedömningsområden och tillsynsbesluten grundar sig på en mer begränsad datainsamling än vad den

⁵⁴ 26 kap. 10–14 §§, 17, 18 och 27 §§ skollagen (2010:800).

⁵⁵ 26 kap. § 12 skollagen (2010:800) och prop. 2009/10:165, s. 549.

⁵⁶ 2 § 2 st. förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

⁵⁷ Skolinspektionen, *Utvecklad modell för risk- och väsentlighetsanalys i tillsynen*.

⁵⁸ Skolinspektionen, *Utvecklad modell för risk- och väsentlighetsanalys i tillsynen*.

breddade tillsynen gör.⁵⁹ Övriga skolor, kring 70 procent, blir föremål för en så kallad breddad tillsyn. När myndigheten gör bedömningen att det råder stora och tydliga brister på ett eller något enstaka område kan en fördjupad tillsyn genomföras.

Ovanstående beskrivning utgår från en nyligen reviderad modell för risk- och väsentlighetsanalys. Skolinspektionens ledning uppger att det i den tidigare modellen, som användes under Riksrevisionens empiriinsamling, fanns ett alltför stort friutrymme för att på enhets-/inspektörsnivå ge olika tyngd åt de faktorer som ingick i modellen.⁶⁰ Även i Riksrevisionens intervjuer med inspektörer framkommer att enskilda inspektörer och deras enheter i hög grad lämnats fria att analysera de olika uppgifterna som ingick i modellen. Det främsta syftet med det utvecklingsprojekt som har föregått den nya modellen är att få en mer systematiserad modell som ska leda till en mer likvärdig och säker bedömning av om skolor ska tillsynas inom ramen för bastillsyn eller breddad tillsyn.⁶¹

Att bedöma en verksamhets kvalitet utifrån kvantitativa uppgifter är en svår uppgift. Ett exempel som belyser svårigheterna är att kunskapsutvecklingen enligt den nationella betygsstatistiken inte är linje med utvecklingen enligt kunskapsmätningar i internationella studier. Medan de sammanvägda betygresultaten ökar, sjunker resultaten i de internationella kunskapsmätningarna. Dessutom finns de största variationerna ofta i verksamheternas kvalitet inom en och samma skola snarare än mellan skolor.⁶² Det innebär att betyg som en indikator på om en utbildning är av god kvalitet kan ifrågasättas.⁶³ Det är därför bra att Skolinspektionen använder olika indikatorer, inte minst den så kallade skolenkäten, för att avgöra om en skola ska bli föremål för bastillsyn eller breddad tillsyn. De enskilda kvalitetsmått som ingår i modellen har dock inte utvärderats.⁶⁴ Det finns därmed inte en samlad och dokumenterad kunskap vid Skolinspektionen om de uppgifter som används i analysen på ett tillräckligt bra sätt kan förutse om skolan och huvudmannen uppfyller lagens krav. Skolinspektionen planerar dock att genomföra en sådan utvärdering under 2014.⁶⁵ När

⁵⁹ Under 2012 utgjorde 30 procent av tillsynsbesöken bastillsyn, 66 procent utgjorde breddad tillsyn och 4 procent utgjorde fördjupad tillsyn.

⁶⁰ Intervju 2013-03-14.

⁶¹ Skolinspektionen, *Utvecklad modell för risk- och väsentlighetsanalys i tillsynen*.

⁶² Skolverket, *Likvärdig utbildning i svensk grundskola*, s. 15.

⁶³ Jfr. SOU 2007:101, s. 116f, RiR 2011:23. *Lika betyg, lika kunskap?* och Ek, Emma. *De granskade, om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*, s. 91.

⁶⁴ Skolinspektionen, *Utvecklad modell för risk- och väsentlighetsanalys i tillsynen*.

⁶⁵ E-post från Skolinspektionen, *Skriftlig uppgift från Skolinspektionen med anledning av utkast på revisionsrapport*, 2013-11-07.

inspektörerna via Riksrevisionens enkät fick möjlighet att ge sin syn på risk- och väsentlighetsmodellens träffsäkerhet framkom att två tredjedelar av inspektörerna instämmer helt eller huvudsakligen i påståendet att skolor med relativt liten risk för brister får bastillsyn.⁶⁶

För att hantera de fall där behovsanalysen inte på ett ändamålsenligt sätt fördelat Skolinspektionens tillsynsresurser till skolor med störst behov är det enligt Riksrevisionen centralt att en bastillsyn kan utökas till en breddad tillsyn. Skolinspektionens ledning menar att justeringar kan göras i samband med att tillsynen genomförs i de fall större brister upptäcks.⁶⁷ I Riksrevisionens enkät anger en majoritet (62 procent) av inspektörerna att det, åtminstone huvudsakligen, är praktiskt möjligt att uppgradera en skola från bastillsyn till breddad tillsyn när behov finns. Övriga anser det vara svårare.⁶⁸

3.2 Förebyggande arbete genom generell information om lagkraven och råd och vägledning

Precis som andra myndigheter har Skolinspektionen krav på sig att myndighetens agerande ska vara förutsebart. Myndigheten måste vara klar över vilka tolkningar av skollagstiftningen som görs och att dessa är desamma i likalydande situationer.⁶⁹ Dock måste den tolkning av vad lagen kräver som Skolinspektionen förmedlar externt, ta avstamp i bedömningar av enskilda fall. Det beror på att det är Skolverket som har i uppdrag att utforma styrdokument i form av bindande föreskrifter och allmänna råd och att Skolinspektionen i sin tur ska tolka de bestämmelser som Skolverket har utfärdat.⁷⁰ Såväl Skolverkets föreskrivande roll som Skolinspektionens kontrollerande roll och de tolkningar som Skolinspektionen måste göra i det enskilda fallet, får därför betydelse för tillämpningen av lagen.

Externt kommunicerar Skolinspektionen sin tolkning av lagens krav i en viss fråga genom ställningstaganden som publiceras på myndighetens hemsida. Dessa ställningstaganden tas enligt Skolinspektionen fram inom de områden

⁶⁶ 28 procent instämmer i någon mån i påståendet och 5 procent instämmer inte alls. Se fråga 3 i bilaga 1. Notera att svaren avser den gamla modellen för risk- och väsentlighetsanalys.

⁶⁷ Intervju 2012-02-29 och e-post från Skolinspektionen, *Skriffliga svar på frågor från Riksrevisionen*, 2013-03-13. Under den period Riksrevisionen har genomfört sin empirisamling har det inte funnits uppgifter om hur många tillsyner som utvidgas från bastillsyn till breddad tillsyn. Sådana uppgifter finns dock numera att tillgå enligt Skolinspektionen (e-post från Skolinspektionen, *Skrifflig uppgift från Skolinspektionen med anledning av utkast på revisionsrapport*, 2013-10-13).

⁶⁸ Se fråga 3 bilaga 1.

⁶⁹ Lerwall, Lotta, *Rolfördelning mellan Skolverket och Skolinspektionen*, s. 4.

⁷⁰ Prop. 2007/08:50, s. 39, bet. 2008/08:UbU13, rskr. 2007/08:161 och 3 § förordningen (2011:555) med instruktion för Statens skolverk.

där myndigheten ofta får frågor från huvudmän.⁷¹ Sammanlagt finns 14 ställningstaganden publicerade.⁷² Det innebär att Skolinspektionen på ett samlat vis offentliggör myndighetens praxis på ett begränsat antal områden.

Att tillsynsbesluten finns tillgängliga på hemsidan beskrivs av Skolinspektionens ledning som ett sätt att öka transparensen i myndighetens bedömningar.⁷³ För ytterligare transparens och möjlighet att använda besluten för att få en klar bild av myndighetens praxis i olika frågor, skulle det enligt Riksrevisionen vara önskvärt att tillsynsbesluten på Skolinspektionens hemsida blir sökbara utifrån olika sökord/ämnen.⁷⁴

Ett annat sätt som Skolinspektionen arbetar förebyggande på är genom generell vägledning om regelverket. Det sker till exempel i form av webb-verktyget *Kolla din skola* där myndighetens bedömningar i tillsynen beskrivs, samt genom så kallade "webbinarier", där information inom ett visst område ges i samverkan med andra myndigheter såsom Skolverket. Skolinspektionens ledning påtalar också att myndigheten arbetar förebyggande genom till exempel "Skolinspektionens dag" med 2000 deltagare per år och en årlig rapport som görs utifrån erfarenheter från tillsyn och kvalitetsgranskning. Skolinspektionen betonar också att kvalitetsgranskningsrapporterna används i det förebyggande arbetet.⁷⁵

3.2.1 Förebyggande inom ramen för tillsynsbesöket

Flera inspektörer uppger i intervjuer med Riksrevisionen att de genom dialog med rektorn och lärare under skolbesöket ger råd och vägledning, bland annat genom hänvisning till genomförda kvalitetsgranskningar och Skolverkets allmänna råd.

Vid intervjuer med rektorer och huvudmän har det framkommit att inspektörer som uppfattas som kunniga kan få rektorer att se tillsynen som en positiv erfarenhet som gett inspiration till vidare utveckling, även om de har blivit föremål för mycket skarp kritik. De flesta rektorer anser att inspektörerna

⁷¹ E-post från Skolinspektionen, *Skriftlig uppgift från Skolinspektionen med anledning av utkast på revisionsrapport*, 2013-06-14.

⁷² Dessa ställningstaganden är: *Avgifter, Betyg i alla ämnen, Drogtester, Elevhälsan, Entreprenad och samverkan, Förskola inom fyra månader, Förskolechefens möjlighet att delegera och förskolors organisation, Kränkande behandling, Rektors möjlighet att delegera och skolors organisation, Skolavslutningar, Skolbibliotek, Skolmåltiden, Skolplikt och rätt till utbildning* samt *Särskilt stöd*. Hämtat: 2013-06-17.

⁷³ Intervju 2013-02-26.

⁷⁴ Jfr. Lerwall, Lotta. *Rollfördelning mellan Skolverket och Skolinspektionen*, s. 10.

⁷⁵ E-post från Skolinspektionen, *Skriftlig uppgift från Skolinspektionen med anledning av utkast på revisionsrapport*, 2013-10-13.

som genomfört tillsynen har haft en mycket god eller godtagbar kompetens.⁷⁶ Mer specifikt uppskattas när inspektörerna visar att de har förståelse för den pedagogiska verksamheten och kan föra initierade samtal om skolverksamheten. Enligt flera intervjuade rektorer och huvudmän är detta nära sammankopplat med inspektörernas professionella bakgrund, där legitimiteten stärks när inspektören själv har erfarenhet från arbete inom skolan.⁷⁷ Att inspektörernas erfarenheter från pedagogisk verksamhet värderas högt av granskade rektorer kan kopplas till traditionen att inom utbildningsvärlden använda kollegial bedömning som metod för granskning.⁷⁸

3.2.2 Råd och vägledning inom tillsynen

Enligt Skolinspektionens ledning bör hela tillsynsprocessen hos skolor och huvudmän, från informationen inför tillsynen till dess att uppföljningen är avslutad, innehålla råd och vägledning.⁷⁹ I Skolinspektionens processbeskrivning av regelbunden tillsyn framkommer dock att råd och vägledning till rektorer och huvudmän inkluderas i de moment av tillsynen som genomförs först efter det att ett tillsynsbeslut har fattats.⁸⁰ Såsom Skolinspektionen arbetar med råd och vägledning ingår således insatser för att underlätta för huvudmannen att åtgärda de brister som Skolinspektionen genom sanktioner meddelat i tillsynsbesluten. Det innebär enligt Riksrevisionen ett delvis annorlunda perspektiv på råd och vägledning än regeringens betoning av förebyggande verksamhet som syftar till att undvika ingripanden, och som alltså ska ske innan tillsynsbeslut fattas.

Inspektörer uppger både i intervjuer och i öppna svar i Riksrevisionens enkät att det inom Skolinspektionen finns en kluven inställning till att ge råd- och vägledning. Å ena sidan har uppgiften tillmätts så stor betydelse att den är lagstadgad. Å andra sidan finns en farhåga för att bli konsult, en risk som regeringen uppmärksammar i förarbetena till skollagen.⁸¹ Den problematik som finns handlar om att de granskade kan be om hjälp, varpå råd ges som omsätts i handling av den granskade, men att verksamheten sedan ändå inte lever upp till lagens krav. Detta kan i sin tur resultera i kritik från Skolinspektionen vid en efterföljande tillsyn. Att ge råd och vägledning är således en balansgång för inspektörerna mellan kravet på att vara tydlig i

⁷⁶ Se fråga 8 i bilaga 2.

⁷⁷ Ovanstående synpunkter framkommer också i öppna svar i Riksrevisionens enkät.

⁷⁸ Inom till exempel högskoleområdet vilar kvalitetsgranskningssystemet på kollegiala bedömningar som görs av professionen, så kallade sakkunnigbedömning. Se till exempel prop. 2009/10:139. Se även Ek, Emma. *De granskade, om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*.

⁷⁹ Intervju 2013-02-26.

⁸⁰ Skolinspektionen, *Processbeskrivning för regelbunden tillsyn*, 2013-02-04.

⁸¹ Prop. 2009/10:165, s. 545.

vilka åtgärder som ska vidtas för att häva ett föreläggande, och restriktioner mot att framåtsyftande uttala *hur* huvudmannen ska handlägga i ett konkret ärende. I Riksrevisionens enkät anger 18 procent av rektorerna att de fick råd och vägledning som är användbar för att åtgärda de påtalade bristerna. Därutöver uppger 40 procent att de i *någon mån* fick användbar råd och vägledning. För huvudmän är motsvarande andelar 25 procent och 29 procent. Det innebär att 42 procent av rektorerna och huvudmännen ansåg att de inte fick råd och vägledning som var användbar för att åtgärda de påtalade bristerna.⁸² Skolinspektionens ledning påpekar i sammanhanget att rektorer och huvudmän kan ha alltför höga förväntningar på Skolinspektionens råd och vägledning. Det kan till exempel handla om att huvudmän och rektorer önskar att Skolinspektionen ska anta en mer konsultativ roll än vad uppdraget medger.⁸³

3.3 Organisering av kvalitetsgranskningen

Enligt Skolinspektionens instruktion ska kvalitetsgranskningen, liksom den regelbundna tillsynen, genomföras med utgångspunkt i en behovsanalys. Detta har myndigheten tolkat som att de ska granska områden där det är störst risk att barnets och elevens bästa åsidosätts.⁸⁴ Skolinspektionens kvalitetsgranskning genomförs i form av granskningsprojekt där ett begränsat antal skolor granskas med avseende på ett visst ämne eller ett visst tema.⁸⁵ Inom det avgränsade område som granskas gör Skolinspektionen en bedömning av verksamhetens kvalitet.⁸⁶ Varje enskild skola/huvudman som varit föremål för kvalitetsgranskning får ett specifikt beslut. Resultatet av de genomförda kvalitetsgranskningarna redovisas även i en samlad rapport med iakttagelser och slutsatser från samtliga granskade skolor.

Omfattningen och den närmare inriktningen av kvalitetsgranskningen är inte reglerad i instruktion eller regleringsbrev. Under 2012 redovisade Skolinspektionen tolv avslutade kvalitetsgranskningar. Av dessa var fyra så kallade ämnesgranskningar som behandlar undervisningen i ett visst ämne och åtta var så kallade temagranskningar där en aspekt av verksamheten, såsom rektors ledarskap eller IT i undervisningen, studerats.

⁸² Se fråga 21 i bilaga 2 och fråga 16 i bilaga 3.

⁸³ E-post från Skolinspektionen, *Skriftlig uppgift från Skolinspektionen med anledning av utkast på revisionsrapport*, 2013-10-13.

⁸⁴ Skolinspektionen, *Årsredovisning för 2012*, s. 25.

⁸⁵ Varje kvalitetsgranskning omfattar cirka 30 skolor.

⁸⁶ Skolinspektionen, *Årsredovisning för 2011*, s. 22.

3.4 Relationen mellan regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning

3.4.1 Tillsyn och kvalitetsgranskning bedrivs separat

Den regelbundna tillsynen och kvalitetsgranskningen bedrivs som två relativt separata verksamheter. Skolinspektionens ledning anger att myndigheten, utifrån skollagen och tillsynsutredningen, tolkar det som att verksamheterna ska vara två separata verksamhetsgrenar som inte ska blandas ihop.⁸⁷ En tydlig uppdelning mellan de två verksamhetsgrenarna är enligt myndighetens ledning viktigt, bland annat eftersom sanktionsmöjligheter, såsom föreläggande förenat med vite, finns inom den regelbundna tillsynen, men inte inom kvalitetsgranskningen. Det medför att de juridiska kraven är högre inom tillsynen, och att tillsynsbeslut och kvalitetsgranskningsrapporter därför enligt Skolinspektionen behöver utformas på olika sätt.⁸⁸ Regeringens styrning i förarbeten och regleringsbrev angav däremot inledningsvis att tillsyn och kvalitetsgranskning skulle genomföras integrerat och med regelbundenhet.⁸⁹ Så som kvalitetsgranskningen idag är utformad, är det enligt Skolinspektionen svårt att integrera genomförandet av kvalitetsgranskning och tillsyn. Detta beror på att kvalitetsgranskningen kräver ett tydligt fokus och ett skräddarsytt metodval, som kan gå förlorat i den regelbundna tillsynens bredare ansats.⁹⁰

Även om genomförandet av den regelbundna tillsynen och kvalitetsgranskningen sker separat, beskriver Skolinspektionen att en viss samverkan mellan verksamheterna ändå förekommer. Detta sker bland annat genom att den regelbundna tillsynen ger underlag för val av kvalitetsgranskningar, och genom att resultaten från kvalitetsgranskningarna används inom tillsynens råd och vägledning. Det är också möjligt att under en kvalitetsgranskning initiera ett tillsynsärende om stora brister föreligger.⁹¹

3.4.2 Ökad andel resurser till den regelbundna tillsynen

Den regelbundna tillsynen har sedan Skolinspektionens bildande varit myndighetens mest omfattande verksamhet. Under de senaste åren har andelen resurser som läggs på tillsyn ökat ytterligare. Detta har resulterat i minskade resurser till kvalitetsgranskningen. Under 2010 upptog

⁸⁷ Intervju 2013-02-26.

⁸⁸ Intervju 2013-02-26.

⁸⁹ Regleringsbrev för budgetåren 2008–2009 avseende Statens skolinspektion och prop. 2009/10:165, s. 556f.

⁹⁰ E-post från Skolinspektionen, *Skriftliga svar på frågor från Riksrevisionen*, 2013-02-11.

⁹¹ Under innevarande år, 2013, sker en organisationsförändring på vissa inspektionsenheter som innebär att kvalitetsgranskning även rent organisatoriskt kommer att skiljas från den regelbundna tillsynen.

kvalitetsgranskningsverksamheten 29 procent av kostnaderna, jämfört med 15 procent 2012.⁹² Att tillsynen kräver mer resurser kan bland annat förklaras av att tillsynsärenden där skolor och huvudmän uppvisar stora brister under längre perioder tar mycket resurser i anspråk, så kallade akuttillsynier.⁹³ Parallellt med detta har antalet anmälningar som inkommer till Skolinspektionen ökat kraftigt flera år i rad.⁹⁴ Myndigheten har begränsade möjligheter att styra resursåtgången i dessa ärenden. I detta sammanhang har kvalitetsgranskningen fått funktionen av ett "dragspel" varifrån resurser kan tas när behoven i tillsynen eller andra verksamhetsgrenar ökar.⁹⁵ I intervjuer med inspektörer och chefer framkommer att akuttillsynerna också innebär en resursmässig utmaning inom den ordinarie regelbundna tillsynen. I det dagliga arbetet tas resurser till akuttillsynerna från den ordinarie tillsynsprocessen, samtidigt som den regelbundna tillsynsverksamheten ska genomföras inom ett oförändrat tidsintervall.

3.5 Iakttagelser

Skolinspektionen genomför regelbunden tillsyn över samtliga skolor och huvudmän under en femårsperiod. Myndigheten är på god väg att uppfylla detta uppdrag då den pågående tillsynsperioden ska avslutas under 2014.

Tillsyn och kvalitetsgranskning bedrivs som två relativt separata verksamheter. Den regelbundna tillsynen har sedan Skolinspektionens bildande varit myndighetens mest omfattande verksamhet. Under de senaste åren har andelen resurser som internt fördelas till tillsynen ökat. Detta har resulterat i minskade resurser till kvalitetsgranskningen.

I enlighet med myndighetens uppdrag utgår tillsynen från en behovsanalys. De faktorer som ingår i behovsanalysen avgör om en tillsyn ska bedrivas som en så kallad bastillsyn eller breddad tillsyn. Samtidigt saknas kunskap om de ingående faktorernas träffsäkerhet för att bland annat kunna avgöra en skolas förmåga att ge eleverna förutsättningar att nå kunskapsmålen.

⁹² Skolinspektionen, *Årsredovisning för 2012*. De totala kostnaderna för Skolinspektionens verksamhet uppgick 2012 till 348 298 tkr och 355 255 tkr 2010. De totala kostnaderna för verksamheten kvalitetsgranskning var 52 335 tkr 2012 och 101 948 tkr 2010. Motsvarande siffror för den regelbundna tillsynen var 195 854 tkr 2012 och 159 392 2010. Varje enskild kvalitetsgranskningsrapport kostade i snitt 7 132 tkr 2012 och 7 624 tkr 2010.

⁹³ Akuttillsyn är inget formellt begrepp, men sådan tillsyn kan vara antingen ett tillsynsärende inom den regelbundna tillsynen eller ett anmälningsärende som utvecklas till ett tillsynsärende. Det gemensamma är att ärendet blir så omfattande att det internt betecknas som just akut. Det gäller särskilt när vitesföreläggande aktualiseras.

⁹⁴ Skolinspektionen, *Skolinspektionens anmälningsärenden 2012* och Skolinspektionen, *Inkomna anmälningar 2012–2013*, hämtat: 2013-08-23.

⁹⁵ Intervju 2013-02-26 och 2012-02-29.

STATENS TILLSYN ÖVER SKOLAN – BIDRAR DEN TILL FÖRBÄTTRADE KUNSKAPSRESULTAT?

Regeringen har betonat vikten av att Skolinspektionen arbetar förebyggande i syfte att ingripanden ska kunna undvikas. Externt ska Skolinspektionens tolkning av gällande lagstiftning bli tydlig genom den praxisbildning som kommer till uttryck i enskilda beslut och ställningstaganden som myndigheten har publicerat. Förebyggande arbete kan också ske under enskilda tillsynsbesök. Detta betonas emellertid inte i myndighetens styrdokument som snarare fokuserar det kontrollerande syftet. Ambitionen finns dock hos många inspektörer, som i hög grad strävar efter att ge råd och vägledning under genomförandet av tillsynen.

4 Inspektionens inriktning

I det här kapitlet behandlas inspektionens inriktning. Det vill säga vilka aspekter av skolors och huvudmäns verksamhet som Skolinspektionen har ambitionen att inkludera i tillsynen och kvalitetsgranskningen och vad som i praktiken bedöms respektive kritiseras. För att tillsyn och kvalitetsgranskning ska kunna bidra till goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat för eleverna och till en likvärdig utbildning av god kvalitet är det enligt Riksrevisionen centralt att inspektionen inriktas på sådana aspekter som är avgörande för kunskapsresultaten och likvärdigheten. Frågan utvecklas i avsnitt 4.2.

4.1 Skolinspektionens arbete för att identifiera brister

I Skolinspektionens regelbundna tillsyn utgår inspektörerna ifrån ett brett bedömningsunderlag som tagits fram inom Skolinspektionen. Bedömningsunderlaget anger vilka delar av skolförfattningarna som ska ingå i tillsynen. Skolinspektionen har till bedömningsunderlagen valt ut områden från skollagen utifrån forskning om vilka faktorer som är avgörande för en positiv lärandemiljö där eleverna ges bra förutsättningar att uppnå goda resultat. Utöver dessa så kallade framgångsfaktorer inkluderas även aspekter i tillsynen som handlar om enskild elevs rätt.⁹⁶ Skolinspektionens bedömningsunderlag inkluderar både sådana aspekter som i denna granskning benämns som indirekta förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat såväl som aspekter som ger mer direkta förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat.

Skolinspektionen bedriver den regelbundna tillsynen som bastillsyn respektive breddad tillsyn. Den vanligaste tillsynsformen är den breddade tillsynen. Bedömningsunderlagen för breddad tillsyn i grund- och gymnasieskola inkluderar tre övergripande områden: *Elevers utveckling mot målen*, *Ledning och utveckling av utbildningen* samt *Enskild elevs rätt*. Inom dessa områden finns 26 bedömningspunkter i respektive underlag, vilka i sin tur är nedbrutna i cirka 90 så kallade indikatorer.⁹⁷ Inom området *Elevers utveckling mot*

⁹⁶ Skolinspektionen, *Processbeskrivning för regelbunden tillsyn*, s. 1.

⁹⁷ Antalet indikatorer varierar något mellan grund- respektive gymnasieskola och mellan skolor med offentlig respektive enskild huvudman.

målen, som är det mest omfattande, inkluderas *Undervisning och lärande*, *Grundläggande värden och inflytande*, *Trygghet och studiero*, *Särskilt stöd* samt *Bedömning och betygssättning*.⁹⁸ Tillsynen omfattar samtliga bedömningspunkter i bedömningsunderlagen utan någon inbördes rangordning. Tillsynen har således i normalfallet ambitionen att omfatta stora delar av lag och förordning.

Som redogjorts för i kapitel 3 styrs omfattningen av tillsynen utifrån en behovsanalys som avgör om en skola blir föremål för bastillsyn eller breddad tillsyn. Skolinspektionen har för bastillsynen prioriterat de områden som av myndigheten har bedömts vara mest centrala för att en redan välfungerande skola ska garantera alla elevers rätt och utvecklas i positiv riktning.⁹⁹ Detta innebär att vissa områden i bedömningsunderlaget, bland annat *Undervisning och lärande* inte omfattas i bastillsynen.¹⁰⁰ Det innebär i sin tur att Skolinspektionen inte direkt granskar planeringen och genomförandet av undervisningen på de skolor som blir föremål för bastillsyn. Vissa områden som är nära sammankopplade med undervisningen, såsom särskilt stöd, inkluderas dock i såväl bastillsyn som breddad tillsyn. Skolinspektionens ledning betonar dock att myndigheten granskar undervisning och lärande, om än indirekt, även i bastillsynen. Detta genom att risk- och väsentlighetsmodellens ingående mått fungerar som indikatorer för att uppskatta undervisning och elevernas kunskapsutveckling. Exempel på sådana mått är betyg, resultat från skolenkäten och resultat från den verksamhetsredogörelse som rektorerna ombedes fylla in inför såväl bastillsyn som breddad tillsyn.¹⁰¹ Av de inspektörer som har svarat på Riksrevisionens enkät är det dock drygt 80 procent som menar att Skolinspektionen i bastillsynen inte alls eller i någon mån bedömer hur undervisningen är planerad eller genomförd.¹⁰²

4.2 Granskning av indirekta och direkta förutsättningar för ökade kunskapsresultat

Följande redogörelse av vad som i praktiken bedöms, i relation till det breda bedömningsunderlag som inspektörerna har att utgå från i tillsynen, görs utifrån en indelning i indirekta och direkta förutsättningar för förbättrade

⁹⁸ Bedömningsunderlagen har ändrats något under andra halvåret 2013 varför beskrivningen ovan utgår från nuvarande antal indikatorer etc.

⁹⁹ E-post från Skolinspektionen, *Skriffliga svar på frågor från Riksrevisionen*, 2013-03-08.

¹⁰⁰ Bedömningsområdena *Trygghet och studiero*, *Särskilt stöd*, *Bedömning och betygssättning* samt *Pedagogiskt ledarskap och utvecklingen av utbildningen* inkluderas i bedömningsunderlag för bastillsyn.

¹⁰¹ E-post från Skolinspektionen, *Skrifflig uppgift från Skolinspektionen med anledning av utkast på revisionsrapport*, 2013-10-13.

¹⁰² Se fråga 7 i bilaga 1.

kunskapsresultat. Indelningen utgår från den forskning som anger att de aspekter som har störst potential att bidra till ökade kunskapsresultat är de aspekter som påverkar undervisningen i klassrummet.¹⁰³ Direkta förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat handlar exempelvis om hur undervisningen planeras och genomförs samt rektors pedagogiska ledarskap.¹⁰⁴ De indirekta förutsättningarna kan enligt forskning och utredningar som Riksrevisionen tagit del av utgöras av den struktur och rutiner som ska skapa goda förutsättningar för undervisningen.¹⁰⁵ Exempel på indirekta förutsättningar är skriftliga rutiner och planer, dokumentation samt uppföljning och kvalitetsarbete. Att både de indirekta och de direkta förutsättningarna för lärande är föremål för tillsyn och kvalitetsgranskning är viktigt för att inspektionen ska ha möjlighet att bidra till en ökad kvalitet och likvärdighet samt till goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat i utbildningen. Det är dock enligt forskningen de direkta förutsättningarna som har störst inverkan på elevernas kunskapsresultat.¹⁰⁶

4.3 Indirekta förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat

De indirekta förutsättningarna handlar om den struktur och rutiner som sätter ramarna och ger förutsättningar för undervisningen på en skola. I förarbetena till skollagen poängterar regeringen till exempel att likvärdigheten inom skolan förutsätter ett systematiskt kvalitetsarbete på lokal nivå som tar sin utgångspunkt i de nationellt fastställda målen.¹⁰⁷ Genom att ställa krav på att utredning och uppföljning dokumenteras, exempelvis vad gäller kvalitetsarbete och elever i behov av särskilt stöd, har riksdagen i skollagen haft för avsikt att styra processerna i skolan.¹⁰⁸ Den typen av rutiner och dokumentation är därför centrala verktyg i statens styrning av skolan.

4.3.1 Kvalitetsarbete och planer i fokus för tillsynen

Dokument som reglerar skolans åtaganden gentemot eleven, såsom individuella utvecklingsplaner och åtgärdprogram, kan vara betydelsefulla

¹⁰³ Se bland annat Hattie, John. *Visible Learning – A syntheses of over 800 Meta-Analysis Relating to Achievement..*

¹⁰⁴ Jmf. SOU 2013:30. I processen planering och genomförande av undervisningen kan också dokumentation ingå. Det är således inte så att direkta förutsättningar för undervisning inte kan utgöras av dokument. Dock finns det inga lagstadgade krav på sådan dokumentation. Se Skolverket, *Skolverkets allmänna råd – planering och genomförande av undervisningen.*

¹⁰⁵ Se till exempel SOU 2013:30 och SOU 2007:101.

¹⁰⁶ Jfr. SOU 2007:101, s. 125f.

¹⁰⁷ Prop. 2009:165, s. 302.

¹⁰⁸ Prop. 2009:165, s. 287ff.

STATENS TILLSYN ÖVER SKOLAN – BIDRAR DEN TILL FÖRBÄTTRADE KUNSKAPSRESULTAT?

indirekta förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat.¹⁰⁹ Eftersom den breddade tillsynen, som är den vanligaste, utgår från ett omfattande bedömningsunderlag har Riksrevisionen i sin enkät till rektorer och inspektörer ställt frågor som fångar in vilken utsträckning olika delar av bedömningsunderlagen, såsom dokument respektive mer faktisk verksamhet, i praktiken bedöms inom ramen för tillsynen.

En stor majoritet av såväl rektorer som inspektörer anger att dokumentationen om till exempel särskilt stöd och trygghet och studiero i praktiken bedöms i tillsynen.¹¹⁰ Att tillsynen utifrån dessa delar av skollagen ofta täcker de dokument som är av betydelse för elevernas rättssäkerhet bekräftas även i de intervjuer som genomförts med rektorer och inspektörer. Av inspektörerna är det dock drygt 70 procent som menar att frågor om särskilt stöd och trygghet och studiero bedöms både utifrån dokument och den faktiska verksamheten i den breddade tillsynen, en fråga som utvecklas i stycke 4.4.1.¹¹¹ En ytterligare indikation på att dokument vad gäller dessa frågor bedöms i tillsynen är att tre av de fem bedömningsindikatorer som bedömdes och kritiserades i störst utsträckning under 2012 avsåg just dokumentation på individnivå. Dessa är *skriftliga omdömen* (50 procent av skolorna fick kritik), *individuella utvecklingsplaner* (45 procent) samt utformningen av *åtgärdsprogram* (57 procent).¹¹²

I intervjuer uppger inspektörer att skolornas och huvudmännens systematiska kvalitetsarbete betraktas som ett av de viktigaste områdena som bedöms inom tillsynen. Ett godkänt kvalitetsarbete innebär i korthet att verksamheten planeras och utvecklas utifrån en kontinuerlig analys och uppföljning av verksamheten.¹¹³ I Riksrevisionens genomgång av tillsynsbeslut framkommer att Skolinspektionen lägger vikt vid att utöva tillsyn över huvudmannens uppföljning och systematiska kvalitetsarbete.¹¹⁴ Under 2012 fick 96 procent av

¹⁰⁹ Se till exempel prop. 2009/10:165, s. 290.

¹¹⁰ Se fråga 4 och 5 i bilaga 1 samt fråga 3 i bilaga 2. I enkäten används begreppen *formalia* respektive *process*. Riksrevisionen har gjort tolkningen att dokument ingår i begreppet *formalia*. Inga systematiska skillnader finns i svaren från rektorer beroende på om de varit föremål för bastillsyn respektive breddad tillsyn, trots att Skolinspektionen gör en mer omfattande datainsamling i den breddade tillsynen än i bastillsynen.

¹¹¹ Se fråga 4 i bilaga 1.

¹¹² Skolinspektionen, *Regelbunden tillsyn grundskola 2012. Kvalitetssäkrade bedömningsindikatorer för ett representativt urval beslut*. De skriftliga omdömena utgör den skriftliga dokumentationen om elevens kunskapsutveckling i relation till kunskapsmålen och individuella utvecklingsplaner ska beskriva de insatser som krävs för att eleven ska utvecklas så långt möjligt. Åtgärdsprogram innebär en strukturerad plan för hur elever med behov av särskilt stöd ska få sitt behov tillgodosett och hur insatserna ska utvärderas. De två andra indikatorerna som kritiserades i högst utsträckning var plan mot kränkande behandling och systematiskt kvalitetsarbete.

¹¹³ Se till exempel 4 kap. 3 § skollagen (2010:800). Bedömningspunkten har lydelsen: *Rektorn ansvarar för skolans resultat och för att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete vid skolenheten samt omsätter resultaten i åtgärder för att uppfylla de nationella målen*.

¹¹⁴ Ungefär 53 procent av skolorna fick kritik inom detta område under 2012.

de offentliga huvudmännen förelägganden kopplade till bedömningspunkten om huvudmannens planering, uppföljning och utveckling av verksamheten.¹¹⁵ Den mycket höga andelen förelägganden ger samtidigt upphov till frågor kring vilka förbättringar som sker efter en tillsyn och hur det förebyggande arbetet fungerar, frågor som behandlas i kapitel 6 respektive kapitel 3 i denna rapport. Andra styr- och planeringsdokument såsom plan mot kränkande behandling bedöms och kritiseras också ofta i tillsynen.¹¹⁶

4.3.2 Frågan om en likvärdig utbildning bedöms delvis

I skollagen är frågan om likvärdighet i utbildningen central. Det är skolhuvudmannen som ansvarar för att utbildningen i huvudmannens skolor är likvärdig. Att utbildningen är likvärdig är också en av förutsättningarna för att alla elever ska ha likvärdig möjlighet att få en utbildning av god kvalitet och på så sätt kunna nå förbättrade kunskapsresultat. I Riksrevisionens enkät uppper 23 procent av huvudmännen att Skolinspektionen bedömde huvudmannens arbete med att främja likvärdigheten mellan skolorna inom huvudmannens ansvarsområde.¹¹⁷ Samtidigt visar Skolinspektionens statistik att 59 procent av huvudmännen under 2012 fick kritik avseende den bedömningspunkt som handlar om en likvärdig skola.¹¹⁸ Intervjuer, och den beslutsstudie som Riksrevisionen har genomfört, indikerar att orsaken till skillnaden mellan vad huvudmännen uppfattar att Skolinspektionen bedömer i tillsynen och vad Skolinspektionens statistik visar bland annat beror på att Skolinspektionen i besluten sällan kritiserar det *faktiska* arbete som bedrivs av huvudmannen för att förebygga en bristande likvärdighet. I de studerade besluten har bedömningen snarare baserats på befintlig betygsstatistik, utifrån vilken Skolinspektionen konstaterar att skillnaderna mellan skolorna är för stora och att huvudmännen inte analyserat orsaken till skillnaderna i tillräcklig utsträckning.¹¹⁹ Att uppmärksamma orimliga skillnader i betygsresultat, och att dessa borde följas upp och analyseras, kan visserligen vara en bra utgångspunkt

¹¹⁵ Statistiken gäller endast offentliga huvudmän då det för enskilda huvudmän inte finns någon bedömningspunkt för huvudmannens kvalitetsarbete. För dessa huvudmän kan frågan enligt Skolinspektionens ledning hanteras under motsvarande bedömningspunkt i bedömningsunderlaget för skolorna (intervju 2012-12-17).

¹¹⁶ Se fråga 4 i bilaga 1 och fråga 3 i bilaga 2. 54 procent av skolorna fick 2012 kritik gällande planen mot kränkande behandling.

¹¹⁷ Se fråga 6 a i bilaga 3.

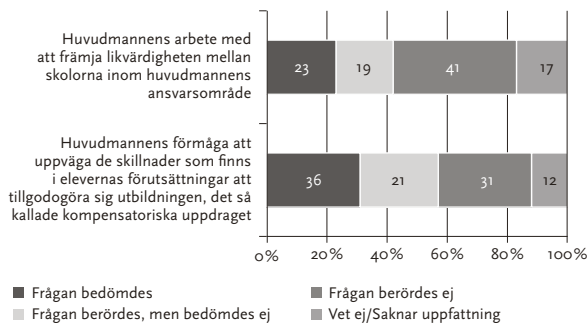
¹¹⁸ Skolinspektionen, *Statistik regelbunden tillsyn 2012*. Skolinspektionen påpekar i sin faktagranskning av Riksrevisionens rapport att skillnaderna mellan Skolinspektionens statistik och de uppfattningar som huvudmännen ger uttryck för i Riksrevisionens enkät kan förklaras av bortfallet i Riksrevisionens enkät. Dock framgår av den bortfallsanalys som Riksrevisionen låtit genomföra att inga systematiska fel har kunnat påvisas (e-post från Skolinspektionen, *Skriftlig uppgift från Skolinspektionen med anledning av utkast på revisionsrapport*, 2013-10-13).

¹¹⁹ Att skolorna inte ger eleverna likvärdigt stöd eller studiehjälp på modersmålet förekommer också som grund för kritik vad gäller likvärdighet i de beslut som har ingått i Riksrevisionens beslutsstudie.

STATENS TILLSYN ÖVER SKOLAN – BIDRAR DEN TILL FÖRBÄTTRADE KUNSKAPSRESULTAT?

för att åstadkomma en debatt hos huvudmannen om vilka åtgärder som borde vidtas i syfte att nå en likvärdig utbildning. Men samtidigt framkommer det i intervjuer med inspektörer att det saknas ett ställningstagande inom Skolinspektionen om vad som konkret krävs för att en huvudman i tillräckligt hög utsträckning ska betraktas leva upp till lagens krav vad gäller att ta ansvar för att utbildningen är likvärdig.

Diagram 1. Anser ni att följande aspekter av huvudmannens ansvarsområden inkluderades i tillsynen? (Frågan har ställts till huvudmän)



En viktig utgångspunkt för huvudmannens arbete för likvärdighet är det kompensatoriska uppdraget som i skollagen uttrycks som att en strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.¹²⁰ I Riksrevisionens enkät uppger dock drygt hälften av samtliga (offentliga och enskilda) huvudmän som har besvarat frågan att arbetet utifrån det kompensatoriska uppdraget inte bedömts inom tillsynen.¹²¹

4.3.3 Erbjudande av utbildning bedöms utifrån planeringsdokument men sällan utifrån praktiken

I grundskolan finns ett krav på garanterad undervisningstid.¹²² Att den garanterade undervisningstiden schemalagts är ett exempel på en indirekt förutsättning för ökade kunskapsresultat. Denna fråga ingår i bedömningspunkten *Eleverna erbjuds utbildning i den omfattning de har*

¹²⁰ 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).

¹²¹ Se fråga 6 a i bilaga 3.

¹²² 6 procent av grundskolorna fick kritik 2012 på denna bedömningspunkt. Den totala undervisningstiden för varje elev uppgår till minst 6 665 timmar och följer de bestämmelser om fördelning av undervisningstiden som gäller för skolenheten.

*rätt till.*¹²³ I intervjuer uppger inspektörer att de ofta gör en bedömning av schemalaggningsen i syfte att få en uppfattning om eleverna får den undervisning de har rätt till. Att den schemalagda undervisningen också genomförs i praktiken, det vill säga en direkt förutsättning för kunskapsresultaten, bedöms dock i lägre utsträckning enligt vad inspektörer uppger i Riksrevisionens enkät.¹²⁴ Betydelsen av att bedöma om elever får den undervisning som de har rätt till i enlighet med timplanens regler, förstärks av en nyligen avslutad utredning från Skolverket. I utredningen framkommer det att den planerade undervisningstiden inte alltid följs i praktiken, och att mindre undervisningstid i ett ämne gör att elever riskerar att inte få likvärdiga förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt.¹²⁵ Resultaten från Riksrevisionens enkäter visar att 31 procent av rektorerna anser att efterlevnaden av timplanen bedöms inom tillsynen. 39 procent av inspektörerna anser att efterlevnaden av timplanen åtminstone huvudsakligen bedöms i den breddade tillsynen.¹²⁶ Det är således en majoritet av såväl rektorer som inspektörer som har besvarat enkäten som anser att efterlevnaden av timplanen inte alls eller endast i någon mån bedöms i tillsynen.¹²⁷ Skolinspektionens ledning påpekar att det är svårt att under den tid som ett tillsynsbesök pågår ha möjlighet att undersöka hur den garanterade undervisningstiden uppfylls i praktiken eftersom en sådan undersökning kräver lång löptid.¹²⁸

4.4 Direkta förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat

I Skolinspektionens regleringsbrev för åren 2010–2013 anger regeringen att tillsynen ska omfatta *kvalitativa bedömningar*.¹²⁹ Detta begrepp är inte vidare specificerat men innebär enligt intervjuade tjänstemän vid Utbildningsdepartementet, vilket behandlats i kapitel 2, att tillsynen ska komma längre in i skolans verksamhet. Detta bland annat genom att bedöma undervisningen, det vill säga en direkt förutsättning för att eleverna ska kunna nå förbättrade kunskapsresultat. Utbildningsdepartementets tjänstemän har vidare betonat att tillsynen, för att vara meningsfull, ska omfatta mer än enklare

¹²³ Skolinspektionen, *Statistik regelbunden tillsyn 2012*.

¹²⁴ Se fråga 6 i bilaga 1.

¹²⁵ Skolverket, *Att fånga undervisningstiden med målen i fokus*, s. 72.

¹²⁶ Motsvarande andel för bastillsynen är 18 procent.

¹²⁷ Se frågorna 6 och 7 i bilaga 1 och fråga 4 a i bilaga 2.

¹²⁸ E-post från Skolinspektionen, *Skriftlig uppgift från Skolinspektionen med anledning av utkast på revisionsrapport*, 2013-10-13.

¹²⁹ Regleringsbrev för budgetår 2012 avseende Statens skolinspektion.

bedömningar av dokument.¹³⁰ Vad Utbildningsdepartementets tjänstemän framfört om att undervisningen ska bedömas inom tillsynen ligger i linje med vad den pedagogiska forskningen säger om framgångsfaktorer för bra resultat i skolan.¹³¹ Skolinspektionen har, i avsikt att stärka såväl kvalitetsgranskningen som tillsynen, genomfört en forskningsöversikt som belyser sambanden mellan olika undervisningsfaktorer och elevernas studieresultat.¹³² Utifrån denna översikt betonar Skolinspektionen undervisningens och rektorns betydelse.¹³³

I skolförordningarna finns vissa bestämmelser som reglerar undervisningen och som därmed kan utgöra grund för bedömningar av denna i tillsynen. Exempel på sådana är att elever som har lätt att nå kunskapskraven ska få ledning och stimulans för att komma längre i sin utveckling och att skolan ska erbjuda eleven strukturerad undervisning under lärares ledning.¹³⁴ I läroplanen regleras också att läraren ska stärka elevernas vilja att lära och elevens tillit till den egna förmågan. Annan reglering av undervisningen har formen av övergripande mål och riktlinjer som kan vara svårare att utöva tillsyn gentemot.¹³⁵

4.4.1 Vissa aspekter av undervisningen bedöms i tillsynen¹³⁶

De rektorer vars skolor har varit föremål för breddad tillsyn har i Riksrevisionens enkät fått ta ställning till om planering och genomförande av undervisningen har bedömts inom tillsynen. Drygt hälften av rektorerna (53 procent) menar att frågan om hur undervisningen är planerad bedömdes i tillsynen över den egna skolan och fyra av tio (39 procent) anser att Skolinspektionen bedömde hur lärarna genomför undervisningen vid skolan.¹³⁷ Det är därmed en betydande andel rektorer av dem som har besvarat Riksrevisionens enkät som anser att Skolinspektionen endast i någon mån

¹³⁰ Intervju 2013-02-13.

¹³¹ Se till exempel Hattie, John. *Visible Learning – A Synthesis of over 800 Meta-Analysis Relating to Achievement*.

¹³² Håkansson, Jan och Sundberg, Daniel. *Utmärkt undervisning. Framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning*.

¹³³ Skolinspektionen, *Framgång i undervisningen. En sammanställning av forskningsresultat som stöd för granskning på vetenskaplig grund i skolan*.

¹³⁴ 1 kap. 4 § skollagen och förordning (2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, 2.2 *Kunskaper*. Se även Skolinspektionens bedömningsunderlag, bedömningsområde 1.1 *Undervisning och lärande*.

¹³⁵ Förordning (2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, 2.2 *Kunskaper*.

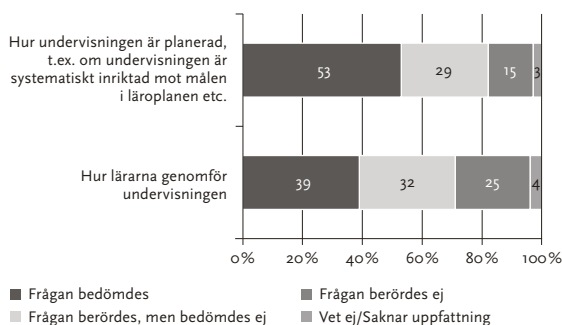
¹³⁶ Redogörelsen om undervisningen i detta avsnitt behandlar främst den breddade tillsynen, eftersom bedömningsområdet *Undervisning och lärande* inte inkluderas i bastillsynens bedömningsunderlag. Som nämnts omfattar den breddade tillsynen cirka 70 procent av skolorna. Redogörelsen för bedömning av särskilt stöd omfattar dock såväl bastillsyn som breddad tillsyn.

¹³⁷ Se fråga 4 b i bilaga 2.

eller inte alls bedömer undervisningen i den breddade tillsynen.³⁸ I intervjuer med rektorer och huvudmän framkommer att tillsynen, när undervisningen har bedömts, inriktats på vissa specifika aspekter av undervisningen som är mindre komplicerade att få belägg för, såsom om elever som ligger långt fram har fått svårare uppgifter eller hur stor lärarnas medvetenhet om målen i läroplanen och kursplanerna är. En huvudmannarepresentant uttrycker det i en intervju som att tillsynen inte lyckas fånga själva *lärandet* som ska vara kärnan i undervisningen. Rektorer framför också i intervjuer att inspektörerna inte verkar ha utrymme att bedöma undervisningen som sådan.

Skolinspektionens ledning påpekar att myndigheten inte gör anspråk på att bedöma alla aspekter av undervisningen.³⁹ I bedömningsunderlaget för breddad tillsyn ryms inom bedömningsområdet *Undervisning och lärande* dock tre bedömningspunkter och elva indikatorer. Enligt Skolinspektionen är dessa indikatorer framtagna utifrån faktorer som forskning lyft fram som betydelsefulla för en god lärandemiljö och för elevernas möjligheter att uppnå kunskapsmålen.⁴⁰ Indikatorerna tydliggör enligt Riksrevisionen att Skolinspektionen har ambitionen att tillsynen ska omfatta vissa centrala delar av de författningskrav som omgärdar undervisningen.

Diagram 2. Anser du att följande aspekter av skolans verksamhet inkluderades i den breddade tillsynen? (Frågan har ställts till rektorer)



³⁸ Cirka en tredjedel av rektorerna anger att planering och genomförande av undervisningen berördes i tillsynen, men utan att en bedömning gjordes.

³⁹ E-post från Skolinspektionen, *Skriftlig uppgift från Skolinspektionen med anledning av utkast på revisionsrapport*, 2013-10-13.

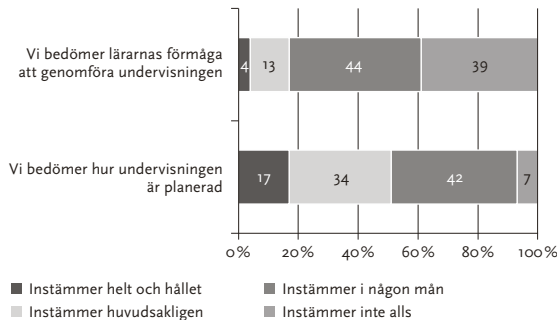
⁴⁰ Skolinspektionen, *Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring*, s. 7.

STATENS TILLSYN ÖVER SKOLAN – BIDRAR DEN TILL FÖRBÄTTRADE KUNSKAPSRESULTAT?

Nära knutet till undervisningen är det särskilda stöd som ska erbjudas elever med behov. Som beskrivits i avsnitt 4.3.1 görs genomgående bedömningar av vissa dokument, till exempel åtgärdsprogram, som är den dokumentation som anger planering och uppföljning av det särskilda stödet. 54 procent av rektorerna har i Riksrevisionens enkät uppgett att de anser att skolans arbete med särskilt stöd i huvudsak bedöms utifrån mer indirekta förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat såsom formella dokument (till exempel åtgärdsprogram). 41 procent har svarat att (även) det praktiska arbetet med särskilt stöd har bedömts.¹⁴¹ När rektorer har fått välja valfritt antal alternativ som svar på påståendet "Om ni åtgärdar de brister som Skolinspektionen påpekat, tror du att det leder till en högre kvalitet på verksamheten" är det dock bara 24 procent som väljer att ange "ja, gällande särskilt stöd".¹⁴² I den breddade tillsynen menar 81 procent av inspektörerna att det särskilda stödet har bedömts både vad gäller dokument och det mer praktiska arbetet, i bastillsynen är motsvarande siffra 38 procent.¹⁴³

Även inspektörerna har fått värdera om de, i den breddade tillsynen, bedömer planering respektive faktiskt genomförande av undervisningen.¹⁴⁴

Diagram 3. Anser du att följande frågor bedöms i den breddade tillsynen? (Frågan har ställts till inspektörer)



Som diagram 3 visar anser knappt 40 procent av de svarande inspektörerna att lärarnas förmåga att genomföra undervisningen inte alls bedöms i den

¹⁴¹ Se fråga 3 i bilaga 2.

¹⁴² Se fråga 24 i bilaga 2.

¹⁴³ Se fråga 4 och 5 i bilaga 1.

¹⁴⁴ Se fråga 6 i bilaga 1.

breddade tillsynen.¹⁴⁵ Däremot anser drygt hälften att de, åtminstone huvudsakligen, bedömer hur undervisningen är planerad.¹⁴⁶ I intervjuer och i öppna svar i Riksrevisionens enkät beskriver inspektörer att de visserligen bedömer vissa aspekter av undervisningen, såsom elevinflytande, men att de sällan har möjlighet att avgöra om undervisningen lever upp till författningarnas krav. Det beror bland annat på att det enligt vissa inspektörer inte finns utvecklade metoder för detta i tillsynen, att tiden inte räcker till och att Skolinspektionen saknar utarbetade tolkningsstöd för många av de lagkrav som måste tolkas kvalitativt.¹⁴⁷ Dessa frågor utvecklas i kapitel 5.

Skolinspektionens statistik för år 2012 visar att av de skolor som 2012 var föremål för tillsyn fick 26 procent av grundskolorna och 42 procent av gymnasieskolorna kritik på någon punkt inom bedömningsområdet *Undervisning och lärande*.¹⁴⁸ Mer specifikt handlar kritiken bland annat om att rektorn och lärarna inte klargör för elever och föräldrar vilka mål utbildningen har¹⁴⁹ eller att lärarna inte ger elever som lätt når kunskapskraven ledning och stimulans för att nå längre.¹⁵⁰ En rektor som Riksrevisionen har intervjuat uttrycker sig på följande vis om kritik mot att utbildningen inte är inriktad på målen: *De granskar sådant som påverkar undervisningen såtillvida att de frågar om vi har kommunicerat målen med undervisningen. Men om undervisningen verkligen är inriktad på målen, det vet inte Skolinspektionen efter en tillsyn av den här typen.* Exempel på aspekter av undervisningen som mycket sällan kritiserats, trots att de är inkluderade i bedömningsunderlaget, är om undervisningen är strukturerad och innebär ett aktivt lärarstöd för eleverna samt om lärarna ger uttryck för att de stärker elevernas vilja att lära sig och tilltro till den egna förmågan.¹⁵¹

¹⁴⁵ Jfr. Hult, Agneta och Segerholm, Christina. *Inspection effects through the eyes of the inspectors: Swedish notions.*

¹⁴⁶ Gällande bastillsynen är det en betydligt mindre andel av inspektörerna som anser att såväl planering (17 procent) som genomförande (24 procent) av undervisningen, åtminstone huvudsakligen, bedömts. Detta beror sannolikt delvis på att bedömningspunkten *Undervisning och lärande* inte ingår i bedömningsunderlaget för bastillsyn. Se fråga 7 i bilaga 1.

¹⁴⁷ Framkommer bland annat i öppna svar på fråga 6 i inspektörsenkäten.

¹⁴⁸ Skolinspektionen, *Statistik regelbunden tillsyn 2012*. Av de grundskolor som var föremål för breddad tillsyn fick 42 procent respektive 54 av gymnasieskolorna föreläggande. Dessa uppgifter redovisas också då bastillsynen inte inkluderar bedömningsområdet *Undervisning och lärande*.

¹⁴⁹ 21 procent av gymnasieskolorna fick år 2012 kritik utifrån indikatorn som lyder: *Skolan klargör för elever och föräldrar vilka mål utbildningen har, vilka krav skolan ställer eller vilka rättigheter och skyldigheter elever och deras vårdnadshavare har.* Statistikuppgifterna för dessa indikatorer är dock inte kvalitetssäkrade av Skolinspektionen, varför den exakta andelen är osäker.

¹⁵⁰ 13 procent av grundskolorna fick år 2012 kritik utifrån indikatorn som lyder: *Lärarna ger elever som lätt når kunskapskraven som minst ska uppnås ledning och stimulans för att nå längre i sin kunskapsutveckling.*

¹⁵¹ Bedömningsunderlagen för regelbunden tillsyn omfattade år 2012 25 bedömningspunkter och 90–100 indikatorer beroende på skolform. De omnämnda indikatorerna har kritiserats på 0–2 procent av grundskolorna under 2012. Dessa indikatorer är dock inte kvalitetssäkrade av Skolinspektionen, varför den exakta andelen är osäker.

Det pedagogiska ledarskapet uppmärksammas i tillsynen

Rektor har i uppdrag att leda lärarna i utveckling och genomförande av undervisningen.¹⁵² Enligt Riksrevisionen är bedömningen av rektors ledarskap nära sammanknutet med bedömningen av undervisningen, eftersom utfallet av det pedagogiska ledarskapet bör påverka undervisningens förmåga att leva upp till de krav som ställs i lag och förordning. Att Skolinspektionen uppmärksammar rektors centrala roll bekräftas i Riksrevisionens enkät. I enkäten uppger mer än hälften (54 procent) av rektorerna att hur det pedagogiska ledarskapet bedrivs bedömdes i tillsynen på den egna skolan.¹⁵³ 88 procent av inspektörerna uppger att de i den breddade tillsynen bedömer hur det pedagogiska ledarskapet bedrivs. Motsvarande andel för bastillsyn är 48 procent.¹⁵⁴ I intervjuer med inspektörer framkommer att rektors ledarskap tillsammans med det systematiska kvalitetsarbetet är en central fråga i tillsynen.

4.4.2 Blandade uppfattningar om tillsynens träffsäkerhet

I Riksrevisionens enkät har rektorer och huvudmän fått ta ställning till om tillsynen fångar de brister som är av störst betydelse för elevernas kunskapsresultat.¹⁵⁵

¹⁵² På denna punkt fick 12 procent av skolorna kritik under 2012. Skolinspektionen, *Statistik regelbunden tillsyn 2012*.

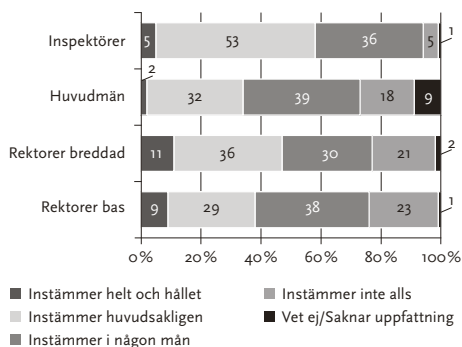
¹⁵³ Se fråga 3 bilaga 2. Procentandelen i texten motsvarar andelen som uppgett att tillsynen inkluderade rektors pedagogiska ledarskap avseende "såväl formalia (såsom obligatoriska dokument, formell organisation) som faktisk verksamhet (hur verksamheten bedrivs)" alternativt "i huvudsak praktisk verksamhet (hur verksamheten bedrivs)".

¹⁵⁴ Se fråga 4 och 5 bilaga 1. Procentandelen i texten motsvarar andelen som uppgett att tillsynen inkluderade rektors pedagogiska ledarskap avseende "såväl formalia (såsom obligatoriska dokument, formell organisation) som processer (hur verksamheten bedrivs)" alternativt "i huvudsak processer (hur verksamheten bedrivs)".

¹⁵⁵ I enkätfrågan har inte Riksrevisionen definierat vad till exempel forskning anser vara av störst betydelse för elevernas kunskapsresultat. Det är således den svarandes egen värdering som speglas i svaren, och dessa värderingar kan skilja sig åt.

Diagram 4. Ange i vilken utsträckning du instämmer i följande påstående.
(Frågan har ställts till rektorer, huvudmän och inspektörer)

Den kritik som framfördes fångade de brister som är av störst betydelse för elevernas kunskapsresultat¹⁵⁶



Runt en tredjedel av huvudmännen, 34 procent, instämmer helt och hållet eller huvudsakligen i påståendet att den kritik som framfördes i tillsynen fångade de brister som är av störst betydelse för elevernas kunskapsresultat.¹⁵⁷ Av de tillfrågade rektorerna som svarat instämmer 38 procent av dem som fått bastillsyn och 47 procent av dem som fått breddad tillsyn åtminstone huvudsakligen i motsvarande påstående.¹⁵⁸ I samtliga grupper (huvudmän samt rektorer med bastillsyn och breddad tillsyn) är det ungefär en femtedel som tycker att den kritik som framfördes inte alls fångade de brister som är av störst betydelse för elevernas kunskapsresultat.¹⁵⁹

Bland inspektörerna är det en majoritet (58 procent) som anger att kritiken, åtminstone huvudsakligen, fångar de brister som är av störst betydelse för elevernas kunskapsresultat. Det är dock endast 5 procent som anser att kritiken helt och hållet fångar de brister som är av störst betydelse för elevernas kunskapsresultat.¹⁶⁰ Skolinspektionen har i sin så kallade postinspektionsenkät inte ställt någon jämförbar fråga. Däremot har rektorer fått ta ställning till

¹⁵⁶ I enkäten till inspektörerna vid Skolinspektionen lyder påståendet: *Våra bedömningar fångar de brister som är av störst betydelse för elevernas kunskapsresultat.*

¹⁵⁷ Se fråga 14 i bilaga 3.

¹⁵⁸ Se fråga 19 b i bilaga 2.

¹⁵⁹ Jmf. Ek, Emma. *De granskade, om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*, s. 115.

¹⁶⁰ 36 procent instämmer i någon mån och 5 procent instämmer inte alls. Se fråga 8 i bilaga 1.

påståendet ”de områden som tillsynen har granskat är viktiga för skolans verksamhet”. Hela 97 procent svarar att påståendet stämmer mycket eller ganska bra.¹⁶¹

4.5 Kvalitetsgranskningens inriktning

Vilka aspekter av skolverksamheten som väljs ut för kvalitetsgranskning bestäms utifrån vad som har kommit fram i tillsynen eller anmälningsärenden.¹⁶² Inom dessa områden görs enligt Skolinspektionen en uttolkning av författningarnas krav med stöd av forskning och beprövad erfarenhet inom det aktuella granskningsområdet.¹⁶³ Under 2012 genomfördes fyra ämnesgranskningar: *Läsundervisning i svenska för årskurs 7–9*, *Idrott och hälsa för årskurs 4–6*, *Undervisning i NO årskurs 1–3* och *Religionskunskap A/1 i gymnasieskolan* och åtta tematiska granskningar, såsom *Rektors ledarskap 2012*, *IT i undervisningen* och *Skolornas arbete med demokrati och värdegrund*.

En majoritet (66 procent) av de inspektörer vid Skolinspektionen som svarat på Riksrevisionens enkät anser att deras bedömningar inom kvalitetsgranskningen helt eller huvudsakligen lyckas identifiera de utvecklingsområden som är av störst betydelse för elevernas kunskapsresultat.¹⁶⁴ En övervägande del av såväl huvudmän (69 procent) som rektorer (68 procent) instämmer i detta.¹⁶⁵ Sannolikt kan detta kopplas till att flera av kvalitetsgranskningarna specifikt studerar hur undervisningen bedrivs. En stor andel av rektorerna (83 procent) och huvudmännen (79 procent) anger i Riksrevisionens enkät att kvalitetsgranskningarna generellt, helt och hållet eller huvudsakligen, behandlar angelägna ämnen.¹⁶⁶

4.6 Iakttagelser

Skolförfattningarna är omfattande vilket ställer krav på analys av vilka delar som ska fokuseras i den regelbundna tillsynen. Skolinspektionen har utgått från forskning i valet av vilka delar av lag och förordning som ska ingå i bedömningsunderlagen för tillsyn. I den breddade tillsynen

¹⁶¹ Skolinspektionen, *Postinspektionsenkät, Aggregerad rapport 12 oktober 2012*, fråga 10. Totalt ingick 498 rektorer i Skolinspektionens postinspektionsenkät. Svarsfrekvensen är 64,9 procent. I Riksrevisionens rektorsenkät ingår totalt 1 288 rektorer. Svarsfrekvensen är 47 procent.

¹⁶² Intervju 2012-02-16.

¹⁶³ Skolinspektionen, *Årsredovisning för 2011*, s. 22.

¹⁶⁴ Se fråga 27 i bilaga 1.

¹⁶⁵ Se fråga 27 a i bilaga 2 och fråga 23 i bilaga 3.

¹⁶⁶ Se fråga 25 i bilaga 2 och fråga 20 i bilaga 3.

är bedömningsunderlaget brett och omfattar såväl indirekta som direkta förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat och ökad likvärdighet. Ingen inbördes prioritering görs mellan områdena. I bastillsynen inkluderas inte bedömningsområdet *Undervisning och lärande*. Det innebär att en direkt granskning av undervisningen inte ska göras på runt en tredjedel av skolorna.

Skolans och huvudmannens kvalitetsarbete framstår som ett av de mest centrala områdena i den regelbundna tillsynen. En genomgående granskning görs också av dokumentation och uppföljning kring elevers särskilda stöd och kunskapsutveckling. Detta är exempel på indirekta förutsättningar för att eleverna ska kunna nå förbättrade kunskapsresultat som Skolinspektionen bedömer och kritiserar i tillsynen.

Riksrevisionens granskning visar att Skolinspektionen till stor del inte bedömer och kritiserar undervisning inom ramen för den regelbundna tillsynen. Detta trots att regeringen har uttalat att tillsynen ska omfatta sådana aspekter, såsom undervisningen, som kräver kvalitativa bedömningar. Drygt hälften av de rektorer och huvudmän som har svarat på Riksrevisionens enkät anger att den kritik som framfördes i huvudsak inte fängade de brister som är av störst betydelse för elevernas kunskapsresultat.

Riksrevisionens granskning visar också att det finns vissa brister i Skolinspektionens tillsyn över det arbete som ska bedrivas av huvudmän och skolor för att främja likvärdigheten.

Kvalitetsgranskningen har i högre grad en inriktning på undervisningen. Riksrevisionens granskning visar att såväl rektorer som huvudmän och inspektörer anser att kvalitetsgranskningen i hög utsträckning lyckas identifiera de områden som anses ha störst betydelse för elevernas kunskapsresultat.

STATENS TILLSYN ÖVER SKOLAN – BIDRAR DEN TILL FÖRBÄTTRADE KUNSKAPSRESULTAT?

5 En konsistent granskning?

En effektiv inspektion förutsätter att tillsynen och kvalitetsgranskningen bedrivs konsistent, det vill säga att granskningen är enhetlig och tydlig inom respektive granskningstyp. I det här kapitlet beskrivs inledningsvis Skolinspektionens interna processer för att uppnå likvärdighet och tillförlitlighet i bedömningarna i tillsynen. Därefter redovisas i vilken utsträckning de bedömningar som görs i tillsynen är likvärdiga, om de lagkrav som verksamheterna granskas gentemot upplevs som tydliga av målgrupperna samt om det framgår tydligt vilka slutsatser som kan dras av tillsynen. Kapitlet avslutas med en jämförelse med kvalitetsgranskningen.

5.1 Skolinspektionens arbete för en konsistent tillsyn

Skolinspektionen utarbetar interna bedömnings-PM för att underlätta för inspektörerna att bedöma hur ett visst område i skollagstiftningen ska tolkas. Interna bedömnings-PM kan också ha till syfte att främja likvärdiga bedömningar. Skolinspektionen utarbetar löpande nya bedömnings-PM, men flera centrala områden i tillsynen omfattas ännu inte av bedömnings-PM.¹⁶⁷ Därutöver finns en intern praxisbildning som bildas genom principiella ställningstaganden i myndighetens så kallade kvalitetssäkringsforum. Dit kan en fråga föras när inspektörer uppfattar det vara oklart hur en situation bör tolkas i relation till skollagstiftningen. För varje enskild bedömning finns också interna kvalitetssäkringsprocesser där besluten kontrolleras av avdelningsjurist och enhetschef eller avdelningschef. Förutom Skolinspektionens interna processer och stödmaterial kan inspektörerna använda sig av det stödmaterial som Skolverket tar fram, bland annat i form av allmänna råd.

¹⁶⁷ Det finns bedömnings-PM inom områdena: *Bedömningar av avgifter i skolan, Innehåll i skolans val inom grundskolan, Skolbibliotek, Bedömning av kunskapsresultaten i grundskolans årskurser 3, 5 och 9, Bedömning av kunskapsresultat i gymnasieskolan, Individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen, Åtgärder mot kränkande behandling, Beslut i kommunen, delegationsordning och anmälningsskyldighet, Utformning av beslut efter regelbunden tillsyn av fristående skolor, Tillsyn i olika ansvarsnivåer, Drogtestning genom urinprovtagning av elever i grund- och gymnasieskolor, Avknoppningar, Återkallelse, statliga åtgärder för rättelse och tillfälligt verksamhetsförbud, Kommunikation av resultat efter tillsyn, Skolinspektionens ingripanden vid konstaterade brister, Bedömning av brister samt val av verktyg samt Rutin för kvalitetssäkring och beslutfattande vid regelbunden tillsyn. De bedömnings-PM som omfattar övriga skolformer än de som behandlas i denna granskning har ej tagits upp här. Uppgifter om bedömnings-PM mottogs från Skolinspektionen 2013-03-25.*

En majoritet av inspektörerna uppger i Riksrevisionens enkät att de får tillräckligt (73 procent) och ändamålsenligt stöd (66 procent) för att göra korrekta bedömningar i tillsynen medan ungefär en tredjedel uppger att de saknar sådant stöd.¹⁶⁸ En majoritet av inspektörerna uppger dock att Skolverkets och Skolinspektionens operationalisering av skolförfattningarna sammantaget inte är tillräcklig att utgå från i tillsynen.¹⁶⁹ Utifrån intervjuer gör Riksrevisionen bedömningen att vissa inspektörer har svarat på den förstnämnda enkätfrågan som att de är relativt nöjda med befintligt stöd i de bedömningar som görs. Dock undviker somliga inspektörer att göra kvalitativa bedömningar där lagkravet är mer otydligt och bedömningsstödet svagare. När stödet ses som otillräckligt efterfrågas ofta ett verksamhetsnära och lättillgängligt stöd där lagens krav konkretiseras och stöd ges om hur verksamheterna ska sättas i relation till tolkningen av lagkraven. Av intervjuer har också framgått att gällande hur de mer övergripande lagkraven ska tolkas konkret kommer stödet snarare från en kontinuerlig dialog på enhetsnivå, än från myndighetsgemensamma klargöranden och ställningstaganden. Inspektörer påpekar också att även om det finns bedömnings-PM inom ett område, saknas interna ställningstaganden vid Skolinspektionen om vad som är tillräckligt för att tillsynsobjektet ska anses leva upp till ett lagkrav. Det bidrar i sin tur till att inspektörer i större utsträckning riskerar att göra olika bedömningar på grundval av jämförbara underlag.

En stor andel (85 procent) av inspektörerna använder i regel myndighetens bedömnings-PM under tillsynen.¹⁷⁰ Inspektörerna ger i Riksrevisionens enkät och i intervjuer återkommande uttryck för åsikten att bedömnings-PM i sig är något positivt, men att de i praktiken i alltför liten utsträckning är anpassade till inspektörens behov i det löpande arbetet. Detta beror på att PM:en uppfattas ligga på en alltför hög abstraktionsnivå för att kunna tillämpas i en tidsmässigt pressad arbetssituation.

På motsvarande sätt återkommer synpunkter om att strukturen med kvalitetssäkringsforum i sig är positivt, men att det på grund av begränsade resurser i praktiken kan vara svårt att föra upp frågor till dessa forum.¹⁷¹ Enligt en majoritet av inspektörerna som svarat på Riksrevisionens enkät fokuserar kvalitetssäkringen främst på vad som kan kallas det juridiska perspektivet,

¹⁶⁸ Se fråga 20 i bilaga 1.

¹⁶⁹ Se fråga 17 och 18 i bilaga 1. 47 procent av inspektörerna anger att Skolverkets normering är tydlig, men täcker inte in alla nödvändiga områden av lag och förordning. 35 procent anger att Skolverkets normering inte är tillräckligt tydlig. 58 procent av inspektörerna tycker att Skolinspektionens operationalisering är tillräckligt tydlig, men saknas på vissa nödvändiga områden. 36 procent anger att Skolinspektionens operationalisering oftast inte är tillräckligt tydlig.

¹⁷⁰ Se fråga 19 i bilaga 1.

¹⁷¹ Framkommer i såväl öppna svar i Riksrevisionens enkät som i intervjuer.

snarare än de frågor som är av pedagogisk, mer innehållslig natur.¹⁷² Mer konkret framkommer synpunkter om att kvalitetssäkringen snarare är inriktad på hur besluten är formulerade än om de bedömningar som har gjorts är rimliga utifrån den insamlade empirin.

Underlag för bedömningar i tillsynen

Som beskrevs i kapitel 4 bedömer Riksrevisionen att tillsynen tenderar att inte fullt ut bedöma skolornas eventuella brister vad gäller de förutsättningar som förmodas påverka kunskapsresultaten mer direkt.¹⁷³ Detta kan delvis kopplas till svårigheterna att samla in tillräckliga och valida underlag om dessa aspekter av verksamheterna. I intervjuer beskriver inspektörer hur komplicerat det kan vara att göra kvalitativa bedömningar, inte minst för att sådana bedömningar ofta kräver ett annat underlag än befintliga skriftliga källor. I Riksrevisionens enkät framkommer också att inspektörerna inte anser att de klassrumsbesök som görs i tillsynen ger möjlighet att bedöma undervisningen.¹⁷⁴ I intervjuer och i enkäten framkommer att syftet med klassrumsbesöken mestadels är att fånga upp frågor till intervjuer med rektor och lärare.¹⁷⁵ I kvalitetsgranskningen däremot, har metoder för lektionsobservationer utvecklats.

Att avgöra om ett dokument lever upp till de krav som lagen ställer är ofta mindre komplicerat och mindre tidskrävande än att bedöma om till exempel undervisningen lever upp till de krav som finns angivna i författningarna. Flera inspektörer beskriver hur de i vissa fall framför kritik angående ett dokument i tillsynsbeslutet trots att de allvarligaste bristerna observerats i den praktiska verksamheten. Skälet till detta uppges vara att det dels är mer komplicerat att avgöra vad lagens krav på den konkreta verksamheten innebär, dels att det är svårare att med de metoder som används inom tillsynen att belägga att verksamheten inte lever upp till dessa krav. Att tillsynen, särskilt inom bastillsynen, till betydande del baseras på skriftliga utsagor innebär också att bedömningar av rutiner, strukturer och dokumentation ligger närmast till hands.¹⁷⁶ Dessutom försvaras kvalitativa bedömningar av att lagen kräver att ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten

¹⁷² Se fråga 24 bilaga 1.

¹⁷³ Jämför Ek, Emma. *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*, s. 88.

¹⁷⁴ Frågan i enkäten lyder: *Hur ser du på klassrumsbesökens funktion under tillsynen?* På påståendet klassrumsbesöken ger oss möjlighet att bedöma undervisningen på skolan svarade 40 procent av inspektörerna "instämmer inte alls", 45 procent svarade "instämmer i någon mån", 10 procent svarade "instämmer huvudsakligen" och 3 procent svarade "instämmer helt och hållet". Se fråga 29 i bilaga 1.

¹⁷⁵ Se bland annat fråga 29 i bilaga 1.

¹⁷⁶ Skolinspektionen har nyligen redovisat en åtgärdsplan för regeringen för hur myndigheten ska minska den dokumentationsmängd som krävs av skolor och huvudmän inför en tillsyn. Skolinspektionen, *Redovisning av regeringsuppdrag att minska dokumentationsinnehållningen*.

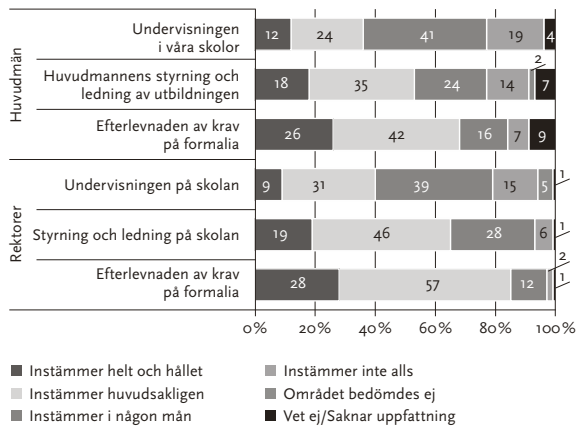
STATENS TILLSYN ÖVER SKOLAN – BIDRAR DEN TILL FÖRBÄTTRADE KUNSKAPSRESULTAT?

anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna.¹⁷⁷ Att ange sådana åtgärder kan vara betydligt mer komplicerat vad gäller processer som syftar till att bedöma praktisk verksamhet jämfört med bedömningar av planer och dokumentation.¹⁷⁸

Av diagram 4 nedan framgår att huvudmän och rektorer uppfattar att Skolinspektionen i högre grad har tillfredsställande underlag för bedömningar av dokument, än av styrning och ledning, och i lägst utsträckning för undervisningen på skolan.¹⁷⁹ En stor majoritet av såväl rektorer som huvudmän anger att Skolinspektionen, åtminstone huvudsakligen, har ett tillfredsställande underlag för att bedöma rutiner och dokument såsom åtgärdsprogram och handläggningsrutiner.¹⁸⁰ Beträffande underlag för att bedöma undervisningen är det under hälften av rektorerna och huvudmännen som menar att det är tillfredsställande.¹⁸¹

Diagram 5. Hur ser du på tillförlitligheten i Skolinspektionens underlag för besluten? (Frågan har ställts till rektorer och huvudmän)

Skolinspektionen har tillfredsställande underlag för att bedöma...



¹⁷⁷ 26 kap. 10 § skollagen (2010:800). Bestämmelsen om att föreläggandet ska innehålla uppgifter om vilka åtgärder som är nödvändiga för att tillsynsmyndigheten ska anse de påtalade bristerna åtgärdade finns av rättssäkerhetsskäl. Det är dock bara en rekommendation till hjälp för huvudmännen. Inget hindrar, enligt förarbetena till skollagen, att huvudmännen väljer ett annat sätt att avhjälpa bristen om detta är möjligt. Prop. 2009/10:165, s. 898.

¹⁷⁸ Jfr Ek, Emma. *De granskade, om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*, s. 199f.

¹⁷⁹ Se fråga 18 i bilaga 2 och fråga 13 i bilaga 3.

¹⁸⁰ I enkäten betecknas dessa aspekter "formalia".

¹⁸¹ Se fråga 18 i bilaga 2 och fråga 13 i bilaga 3.

5.2 Likvärdiga bedömningar i tillsynen?

Skolinspektionen har under de senaste åren prioriterat arbetet med att skapa en tillsynsprocess som ger goda förutsättningar för likvärdiga bedömningar, inspektörer och enheter emellan.¹⁸² Likvärdiga bedömningar innebär att en given situation ska bedömas på likartat sätt oavsett vilken inspektör som gör bedömningen. Förutsättningar för likvärdiga bedömningar är enligt Riksrevisionen att data samlas in utifrån gemensamma rutiner och metoder samt att det finns en gemensam uppfattning om hur författningskraven konkret ska tolkas i en given situation.

5.2.1 *Datainsamling sker delvis på olika sätt*

Inför ett tillsynsbesök begär Skolinspektionen in exempel på dokument, såsom individuella utvecklingsplaner, skriftliga omdömen och åtgärdsprogram.¹⁸³ Myndigheten anger dock inte *vilka* specifika dokument som ska skickas in. Om det från huvudmannens eller rektorns sida finns ett intresse av att verksamheten ska framstå som bättre än i verkligheten finns därmed en möjlighet att endast skicka in de bästa exemplen av ovan nämnda dokument.

Vad gäller den kvalitativa datainsamlingen skiljer sig sättet som urvalet görs mellan olika inspektörer. Inför de intervjuer som genomförs med lärare vid tillsynsbesöket uppger en majoritet av inspektörerna, som svaret på Riksrevisionens enkät, att rektorn, inte Skolinspektionen väljer vilka lärare som ska intervjuas. Vidare uppger ungefär hälften av inspektörerna att lärare eller rektorn väljer vilka elever som intervjuas under tillsynen, medan den andra hälften uppger att de själva väljer ut de elever som intervjuas. Vilka klasser som får besök av Skolinspektionen styrs däremot i regel av inspektörerna.¹⁸⁴

5.2.2 *Bedömningarna upplevs vara bristande i sin likvärdighet*

Granskningen visar att de bedömningar som görs i tillsynen inte alltid uppfattas som likvärdiga av dem som har varit föremål för tillsyn.¹⁸⁵ Friskolornas riksförbund, rektorer och huvudmän uppger i intervjuer att de upplevt att bedömningarna i tillsynsbesluten skiljt sig åt orimligt mycket

¹⁸² Intervju 2012-02-29.

¹⁸³ Skolinspektionen har nyligen återrapporterat ett regeringsuppdrag angående vilka åtgärder myndigheten har vidtagit för att minska dokumentationsinhämtningen i samband med tillsyn. Här framgår att Skolinspektionen numera bara samlar in en så kallad verksamhetsredogörelse från de skolenheter där bastillsyn genomförs. Inom breddad och fördjupad tillsyn har antalet dokument reducerats till maximalt 10 (Skolinspektionen, *Redovisning av regeringsuppdrag att minska dokumentationsinhämtningen*).

¹⁸⁴ Se fråga 9 i bilaga 1.

¹⁸⁵ Jmf. Rönnberg, Linda. *Reinstating national school inspections in Sweden – The return of the state*, s. 77.

mellan skolor i likartade situationer.¹⁸⁶ Enligt dem skiljer sig bedömningarna åt både vad gäller tillsyn utifrån de författningskrav som innebär bedömningar av indirekta respektive direkta förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat. Skolinspektionens ledning påtalar dock att liknande företeelser kan bedömas olika då de sällan är isolerade utan bedöms i ljuset av annat tillgängligt material.¹⁸⁷

Av de huvudmän som i Riksrevisionens enkät har besvarat frågan om likvärdiga bedömningar instämmer knappt hälften (48 procent) åtminstone huvudsakligen i påståendet att huvudmännens skolor fick en likvärdig bedömning. Det är emellertid endast sex procent av huvudmännen som helt och hållet anser att huvudmannens skolor sinsemellan fick en likvärdig bedömning.¹⁸⁸ Generellt är det en stor spridning i svaren från huvudmännen.

Skolinspektionen antyder också att bedömningarna kan skilja sig åt genom att uppgä till de fristående skolorna kunde få olika bedömningar om skolorna hörde till olika avdelningar inom Skolinspektionen. Risken för detta var ett av de skäl som angavs som motiv till att Skolinspektionen börjat granska fristående skolor som har samma huvudman vid samma tidpunkt, så kallad koncerngranskning.¹⁸⁹

I intervjuer med inspektörer har det vidare framkommit att strävan att främja likvärdighet i bedömningarna i sig riskerar att verka hämmande på andelen författningskrav som behöver tolkas kvalitativt, som bedöms och kritiseras i tillsynen. Bedömningar som grundar sig på dokument har lättare att leva upp till kravet på likvärdighet än kvalitativa bedömningar som kräver viss grad av skönmässig, professionellt grundad bedömning. Å andra sidan, som lyfts fram i kapitel 4, är det bland annat sådana professionellt grundade bedömningar som bidrar till att ge inspektionen legitimitet.¹⁹⁰ Samtidigt visar Riksrevisionens granskning att det är ovanligt att Skolinspektionens bedömningar uppfattas som helt och hållet felaktiga, bland annat tack vare den faktagranskning som är en del i tillsynsprocessen. Den bilden bekräftas även av Skolinspektionens egen undersökning där de flesta rektorerna (82 procent) bedömt att den kritik som

¹⁸⁶ Intervju 2013-01-30, 2012-10-30, 2012-09-20 och 2012-09-11.

¹⁸⁷ E-post från Skolinspektionen, *Skriftlig uppgift från Skolinspektionen med anledning av utkast på revisionsrapport*, 2013-10-13.

¹⁸⁸ Se fråga 14 i bilaga 3. 38 procent svarar vet ej/ej tillämpligt. Procentsatserna i löptexten ovan är beräknade exklusive dessa 38 procent. Den höga andelen beror sannolikt på att många huvudmän bara har en skola vilket gör att frågan inte är tillämplig. Enligt Skolinspektionens ledning kan det också bero på att huvudmännen faktiskt inte vet eftersom de inte är med på de inspektioner som genomförs (e-post från Skolinspektionen, *Skriftlig uppgift från Skolinspektionen med anledning av utkast på revisionsrapport*, 2013-10-13).

¹⁸⁹ Skolinspektionens hemsida, *Samlad tillsyn av skolor i företag*, hämtat: 2013-04-17.

¹⁹⁰ Riksrevisionens enkät till rektorer, öppna svar fråga 11.

förs fram stämmer mycket eller ganska bra överens med rektorns egen bild av verksamheten.¹⁹¹

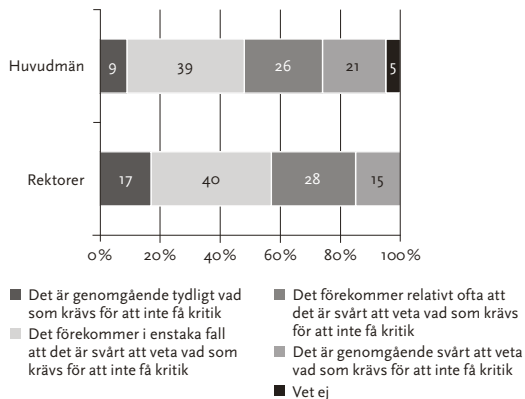
5.3 Tydliga krav i tillsynen?

En konsistent granskning förutsätter också att det är tydligt för dem som granskas vilken norm som verksamheten mäts och värderas gentemot. Nedan redovisas i vilken utsträckning de tillfrågade rektorerna och huvudmännen anser att kraven som ställs i tillsynen är tydliga.

5.3.1 *Drygt hälften av rektorer och huvudmän anser att kraven i tillsynen är tydliga*

I Riksrevisionens enkät framkommer att 48 procent av huvudmännen och 57 procent av rektorerna anser att det genomgående är tydligt vad som krävs för att inte få kritik alternativt att det i enstaka fall förekommer att det är svårt att veta vad som krävs för att inte få kritik. 47 procent av huvudmännen respektive 43 av rektorerna anser däremot att det genomgående eller relativt ofta är svårt att veta vad som krävs för att inte få kritik i den regelbundna tillsynen.

Diagram 6. Är det tydligt vad som krävs för att inte få kritik i den regelbundna tillsynen? (Frågan har ställts till rektorer och huvudmän)



¹⁹¹ Skolinspektionen, *Postinspektionsenkät, Aggregerad rapport 12 oktober 2012, fråga 12.*

I intervjuer framkommer det att osäkerheten om vad som krävs för att inte få kritik gäller såväl vad Riksrevisionen bedömer vara mindre konkreta områden såsom *Elevernas inflytande över utbildningen* som förhållandevis konkreta författningskrav som utformning av åtgärdsprogram. När det gäller *Elevernas inflytande över utbildningen*, som är en relativt vanligt förekommande kritikpunkt, har flera rektorer och huvudmannarepresentanter uppgett att det är svårt att veta hur mycket och vilken typ av elevinflytande som lagen kräver. Intervjuer med inspektörer visar att det för somliga inspektörer också är oklart hur lagens krav på elevinflytande konkret ska tolkas. Att rektorer och huvudmän kan uppleva kraven som otydliga kan enligt Riksrevisionen bland annat bero på att bedömningarna inte fullt ut uppfattas vara likvärdiga. Därutöver påverkar sannolikt det faktum att myndigheten inte tillhandahåller en lättillgänglig och fullständig praxis (se avsnitt 3.2) där beslut är sökbara utifrån olika sökord/ämnen.¹⁹² Det har också framkommit i intervjuer att det kan handla om att huvudmän och rektorer inte i tillräcklig utsträckning har ansträngt sig för att identifiera vad lagen kräver. Hur Skolverket uppfyller sitt uppdrag att utfärda tydliga styrdokument bör också påverka i vilken utsträckning de krav staten ställer upplevs som tydliga eller ej.¹⁹³

5.3.2 Skolverket och Skolinspektionen tolkar inte alltid lagen på samma sätt enligt de inspekterade

För skolhuvudmän och rektorer är det viktigt att få entydiga besked från staten om hur lagkraven ska tolkas i de fall det behövs. Skolinspektionens ledning påtalar i sammanhanget att lagstiftningen ger utrymme för huvudmannen att nå upp till lagens krav på olika sätt varför det kan vara komplicerat för staten att ange tydliga kriterier.¹⁹⁴ När Skolverket delades och Skolinspektionen bildades innebar det att de föreskrivande och de kontrollerande uppgifterna skildes åt. I samband med detta uttrycktes en farhåga bland vissa remissinstanser om att otydlighet skulle kunna uppstå i och med att både Skolinspektionen och Skolverket i praktiken skulle komma att få normerande verkan.¹⁹⁵ De enkäter som Riksrevisionen har genomfört visar att det bland rektorer och huvudmän finns en uppfattning att de båda myndigheterna inte fullt ut gör samma uttolkningar av lagen. 30 procent av huvudmännen och 13 procent av rektorerna anser att det förekommer relativt ofta att de två myndigheterna tolkar lagen på olika sätt. Av huvudmännen uppger 45 procent 54 procent av rektorerna i sina

¹⁹² Skolinspektionens ledning anför i sammanhanget att den anser att Skolinspektionens praxis är lättillgänglig eftersom samtliga beslut publiceras elektroniskt (e-post från Skolinspektionen, *Skriftlig uppgift från Skolinspektionen med anledning av utkast på revisionsrapport*, 2013-10-13).

¹⁹³ Förordning (2011:555) med instruktion för Statens skolverk.

¹⁹⁴ E-post från Skolinspektionen, *Skriftlig uppgift från Skolinspektionen med anledning av utkast på revisionsrapport*, 2013-11-07.

¹⁹⁵ Prop. 2007/08:50, s. 37.

svar att de anser att det i enstaka fall förekommer att Skolinspektionen och Skolverket tolkar lag och förordning på olika sätt.¹⁹⁶

I intervjuer med Skolverket och Skolinspektionen har ett fåtal konkreta fall framkommit där Skolinspektionens bedömningar i tillsynen eller ställningstaganden inte helt stämt överens med Skolverkets juridiska PM. Det har till exempel handlat om adventsfirande i kyrkan är förenligt med kraven på en konfessionsfri skola och vilka kraven på ett skolbibliotek ska vara. Myndigheterna har också kommunicerat olika budskap inom ett område där Skolinspektionen ofta ger kritik inom tillsynen, nämligen åtgärdsprogram.¹⁹⁷

5.4 Kommunikation av tillsynens resultat

För att tillsynen ska anses vara tydlig och konsistent krävs också att det framgår vilka slutsatser som är möjliga att dra utifrån tillsynen. Hur resultatet av tillsynen kommuniceras är därför viktigt.

5.4.1 Beslut i form av avvikelserapportering

I tillsynen identifieras områden där verksamheten inte uppfyller författningarnas krav. Besluten är i enlighet med detta utformade som en avvikelserapportering där framställningen inriktas på de brister som huvudmannen/skolan uppvisar i relation till författningarnas krav. Det innebär att positiva iakttagelser till största del utelämnas. Skolinspektionens tanke med detta är att tillsynen, genom att ringa in brister, ska ge en bra utgångspunkt för skolans eller huvudmannens fortsatta utvecklingsarbete.¹⁹⁸

I såväl skol- som huvudmannabeslut finns också en helhetsbedömning. Skolbesluten innehåller således en övergripande bedömning av skolan som, enligt Skolinspektionen, ska bidra till att rektor och lärare känner igen sin skola.¹⁹⁹ I helhetsbedömningen belyser Skolinspektionen bland annat elevernas måluppfyllelse och dess koppling till skolans övriga processer. I helhetsbedömningen kan också vissa positiva iakttagelser nämnas.

¹⁹⁶ 9 respektive 19 procent av huvudmän och rektorer anser att Skolverkets och Skolinspektionens uttolkning av lag och förordning helt och hållet överensstämmer. Se fråga 11 i bilaga 2 och fråga 8 i bilaga 3.

¹⁹⁷ I ett under 2013 beslutat allmänt råd beskrivs åtgärdsprogrammen som ett redskap för att stödja elever som riskerar att inte nå kunskapsmålen. Skolinspektionen, som har gjort en bredare tolkning av åtgärdsprogrammets syfte, har i sina bedömningar bakåt i tiden gett föreläggande till huvudmän som inte på ett tillfredsställande sätt tagit fram åtgärdsprogram till elever som av sociala skäl är i behov av åtgärdsprogram, även om det inte finns en risk att måluppfyllelsen påverkas. Åtgärdsprogram kan överlagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

¹⁹⁸ Skolinspektionen, *Processbeskrivning för regelbunden tillsyn* och e-post från Skolinspektionen, *Skriftliga svar på frågor från Riksrevisionen*, 2013-02-04.

¹⁹⁹ Skolinspektionen, *Att skriva en helhetsbedömning*, s. 1.

Tre av fyra rektorer och en ännu större andel huvudmän anger i Riksrevisionens enkät att det i huvudsak är negativt att tillsynsbesluten i så liten utsträckning tar upp positiva aspekter.²⁰⁰ I enkäternas öppna svar och i intervjuer framkommer att den upplevda avsaknaden av nyanser i tillsynsbesluten gör att kritiken blir mer svårkommunicerad och att genomslaget försväras.

Många rektorer har under granskningen poängterat att vissa formuleringar i tillsynsbesluten varit alltför hårda och onyanserade, vilket orsakat stark kritik bland dem som granskats.²⁰¹ Även inspektörer har framfört att de inte ansett formuleringarna rimliga, inte minst eftersom det ansågs finnas ett alltför stort glapp mellan den faktiska kritik (de indikatorer) som föreläggandet byggde på och på de standardiserade formuleringar som använts i föreläggandena.²⁰² Skolinspektionen har utifrån detta tagit bort vissa sådana standardiserade formuleringar.

5.4.2 *Få hänvisningar till Skolverkets allmänna råd i besluten*

Ett verktyg för att underlätta för huvudmän och skolor att förändra sin verksamhet utifrån tillsynens resultat är Skolverkets allmänna råd. Enligt representanter för Skolinspektionens ledning är de allmänna råden fylligare än lagtexten och kan därmed vara lättare att ta till sig och förstå.²⁰³ Riksrevisionens genomgång av tillsynsbeslut visar dock att Skolinspektionen relativt sällan hänvisar till de allmänna råden i tillsynsbesluten. Det innebär att de granskande skolorna och huvudmännen inte erbjuds det stöd i att tolka lagens bestämmelser som hade varit möjligt. Att hänvisningar till de allmänna råden tenderar att vara ovanliga i besluten kan, enligt intervjuade inspektörer, ha att göra med att dessa inte är bindande, och att det inom myndigheten därför finns en osäkerhet om i vilken utsträckning det är korrekt att hänvisa till de allmänna råden. Dock anger vissa intervjuade chefer och inspektörer att inspektörerna hänvisar till de allmänna råden muntligen.²⁰⁴

5.4.3 *Återföringsseminarier kompletterar tillsynsbesluten*

Skolinspektionen genomför så kallade återföringsseminarier som riktar sig till huvudmannen, i vilka även rektorer kan delta. Syftet med seminarierna

²⁰⁰ Se fråga 20 i bilaga 2 och fråga 15 i bilaga 3.

²⁰¹ Jmf. Novak, Judit. *De styrdas röster. Rektors berättelser om Skolinspektionens regelbundna tillsyn*, s. 66f.

²⁰² En sådan standardformulering var: *Rektor tar inte sitt ansvar som pedagogisk ledare och chef.* Denna formulering föll per automatik ut om ett antal indikatorer kritiserades i tillsynen.

²⁰³ Intervju 2013-03-19.

²⁰⁴ Intervju 2012-09-28 och 2013-03-19.

är enligt Skolinspektionen bland annat att hos huvudmän och skolor skapa en vilja till förbättringar, en tilltro till sin egen förmåga att åstadkomma förbättringar och en idé om hur förbättringar ska åstadkommas samt att ge kännedom om Skolinspektionens uppföljningsprocess.²⁰⁵ Enligt Skolinspektionens egna undersökningar är en stor majoritet av rektorerna positiva till återföringsseminarierna.²⁰⁶ Skolinspektionen framför att den senaste tidens satsningar på återföringsseminarierna har varit en del i att prioritera råd och vägledningssuppgiften.

5.5 Vilka slutsatser kan dras utifrån tillsynsbesluten?

5.5.1 *Bristerna beskrivs tydligt i de flesta fall*

En stor andel av de rektorer (83 procent) som har svarat på Riksrevisionens enkät anser helt eller huvudsakligen att Skolinspektionen tydligt anger på vilket sätt skolan brister. 16 procent instämmer i någon mån eller inte alls i att det är tydligt.²⁰⁷ I Skolinspektionens postinspektionsenkät framkommer att 83 procent anser att det stämmer ganska eller mycket bra att tillsynsbeslutet var lätt att förstå.²⁰⁸ Riksrevisionens genomgång av ett antal tillsynsbeslut visar också att det för de flesta förelägganden och anmärkningar finns en sådan precisering av bristen som lagen kräver. I ungefär en tredjedel av de studerade besluten är bristerna dock enligt Riksrevisionens bedömning inte lika tydligt beskrivna. Flera intervjuade rektorer menar att dialogen med Skolinspektionen under tillsynsbesöket och i samband med återkopplingen av tillsynsbeslutet har inneburit ett ytterligare klargörande av de brister som tillsynen visat.

5.5.2 *Viss otydlighet för målgrupperna om tillsynen tar ställning till om lagens krav uppfylls*

Enligt Skolinspektionens ledning kan myndigheten inte ta ansvar för att de aspekter av verksamheten som inte kritiseras (men som inkluderas i tillsynen) har bedömts leva upp till lagens krav.²⁰⁹ Detta har att göra med att inspektörerna, med begränsade resurser, visserligen kan identifiera brister när sådana föreligger, men att de inte har tillräckligt underlag för

²⁰⁵ Skolinspektionen, *Processbeskrivning för regelbunden tillsyn*.

²⁰⁶ Skolinspektionen, *Postinspektionsenkät. Aggregerad rapport 12 oktober 2012*, fråga 13. Rektorerna får svara på påståendet: *Mötet i samband med återföringen av den övergripande kommunrapporten var givande*. 16,2 procent svarar "stämmer mycket bra", 46,6 procent svarar "stämmer ganska bra", 12,5 procent svarar "stämmer ganska dåligt" och 3,4 procent svarar "stämmer mycket dåligt".

²⁰⁷ Se fråga 19 a i bilaga 2.

²⁰⁸ Skolinspektionen, *Postinspektionsenkät. Aggregerad rapport 12 oktober 2012*, fråga 6.

²⁰⁹ Intervju 2013-03-19.

att vara säkra på att hitta och belägga alla avvikelser från lagens krav som kan förekomma i en verksamhet. Att myndigheten i tillsynen på så sätt inte fullt ut gör en bedömning av om samtliga delar/aspekter uppfyller de krav som författningarna ställer framgår inte helt tydligt av Skolinspektionens kommunikation med skolor, elever och föräldrar. Myndigheten skriver i tillsynsbesluten att tillsynen visar i vilken utsträckning huvudmannen avviker från de krav och förväntningar som uttrycks i författningarna. Det är därmed inte självklart för mottagaren eller andra som tar del av besluten att tillsynen *inte* innebär något godkännande av de aspekter som inte kritiseras.

27 procent av rektorerna och 31 procent av huvudmännen uppger i enkäten, i enlighet med de oklarheter som har beskrivits ovan, att det är otydligt om de aspekter av verksamheten som inte kritiserats ska betraktas som godkända av Skolinspektionen eller om de inte har bedömts. Drygt hälften av huvudmän och rektorer ansåg att det var tydligt i stora drag, men inte i alla detaljer, medan 20 procent av rektorerna respektive 10 procent av huvudmännen tycker att det är helt tydligt.²¹⁰ Bland de rektorer och huvudmän som anser att det är tämligen tydligt vilka aspekter som bedöms, uppfattar dock över 40 procent att Skolinspektionen granskar alla områden/aspekter av verksamheten, vilket alltså inte är fallet.²¹¹ Det innebär sammantaget att över hälften av svarande rektorer och huvudmän inte har en fullständig och korrekt uppfattning av hur de ska uppfatta de områden som inte kritiserats i tillsynen.

5.5.3 För utomstående är det otydligt vad som granskats

Intervjuer med rektorer indikerar att innebörden av tillsynsbesluten inte är helt tydliga för personer som inte arbetar i de skolor som har granskats, såsom elever och vårdnadshavare. I besluten har det när Riksrevisionens undersökning genomfördes saknats information om tillsynen bedrivits som bas, breddad eller fördjupad tillsyn. Sådan information finns dock numera att tillgå. Det informationsbrev som Skolinspektionen skickar till elever och vårdnadshavare innehåller inte information om vilka områden tillsynen omfattar på den aktuella skolan.²¹² Besluten blir på så sätt svåra att använda i andra sammanhang, till exempel som information om en skolas kvalitet inför elevers och vårdnadshavares val av skola. Skolinspektionen har dock inte i uppdrag att ge information inför skolvalet. Riksrevisionen kan ändå konstatera att tillsynsbesluten används för det ändamålet.²¹³

²¹⁰ Se fråga 12 i bilaga 2 och fråga 10 i bilaga 3.

²¹¹ 44 procent av de rektorer och 40 procent av de huvudmän som tycker att det är tydligt utgår från att Skolinspektionen granskar alla områden/aspekter av verksamheten.

²¹² Skolinspektionen, *Information till föräldrar/vårdnadshavare och elever om Skolinspektionens tillsyn*, hämtat: 2013-05-28.

²¹³ Se exempelvis DN Skolkollen, hämtat: 2013-04-11.

I sitt informationsbrev till vårdnadshavare och elever om tillsynen ger Skolinspektionen en bild av att undervisningen inkluderas i tillsynen, vilket innebär att elever och föräldrar kan få en bild av att bastillsynen, där bedömningsområdet *Undervisning och lärande* inte finns med, omfattar mer än vad den gör. Skrivningen i informationsbrevet lyder: *När inspektörerna fått en bild av hur undervisningen är upplagd och fungerar gör de en bedömning av om skolan arbetar enligt vårt nationella regelverk eller om skolan har brister på vissa punkter.*²⁴ Skolinspektionens ledning menar dock, till skillnad mot vad Riksrevisionen bedömer vara rimligt, att inspektörerna har en bild av undervisningen från resultaten av skolenkäten och annan information som samlas in. Detta även fast bedömningsområdet *Undervisning och lärande* inte ingår i bastillsynen.²⁵

5.6 Skolinspektionens arbete för en konsistent kvalitetsgranskning

Arbetet med kvalitetsgranskning utgår från en processmodell med gemensamma riktlinjer och rekommendationer för genomförandet.²⁶ Som stöd för bedömningarna i kvalitetsgranskningen utformas inför varje projekt ett specifikt bedömningsstöd. Det finns också en standardiserad metod för lektionsobservationer som är framtagen i syfte att underlätta bedömningar av undervisningen. Precis som inom tillsynen kvalitetssäkras kvalitetsgranskningsrapporterna internt, bland annat av juridiskt sakkunniga. Inspektörerna anger i Riksrevisionens enkät att de anser att stödet för att göra konsistenta bedömningar är något bättre i kvalitetsgranskningen än i tillsynen.²⁷ Riksrevisionen har inte vidare undersökt om kvalitetsgranskningen i högre grad än tillsynen är entydig och tydlig i sitt utförande.

Vilket underlag som bedömningarna i kvalitetsgranskningarna vilar på varierar mellan de olika kvalitetsgranskningsprojekten. Intervjuer och lektionsobservationer används i högre grad i kvalitetsgranskningen än i tillsynen. Då kvalitetsgranskningen är avgränsad till en viss aspekt av verksamheten har inspektörerna betydligt mer resurser för att belysa det aktuella området än i tillsynen, där många olika aspekter ska belysas med hjälp av lika mycket eller mindre resurser. Av svaren i Riksrevisionens enkät framkommer att rektorerna är mer positiva till underlaget för bedömningarna

²⁴ Skolinspektionen, *Information till föräldrar/vårdnadshavare och elever om Skolinspektionens tillsyn.*

²⁵ E-post från Skolinspektionen, *Skriftlig uppgift från Skolinspektionen med anledning av utkast på revisionsrapport, 2013-10-13.*

²⁶ Skolinspektionen, *Årsredovisning för 2011.*

²⁷ Se frågorna 20 och 28 i bilaga 1.

i ämnesgranskningarna, än vad de är till underlaget för bedömning av undervisningen i den regelbundna tillsynen.²¹⁸

Beslutet som följer på en kvalitetsgranskning innehåller Skolinspektionens bedömning i termer av utvecklingsområden istället för förelägganden och anmärkningar. Detta för att den kritik som myndigheten framför inte ska kunna sammanblandas med kritik inom tillsynen, där Skolinspektionen kan förena ett föreläggande med vite.²¹⁹ Det gör enligt Skolinspektionens ledning att det är lättare för myndigheten att närma sig frågor om de förutsättningar som mer direkt förmodas påverka kunskapsresultaten, såsom undervisning, i kvalitetsgranskningen än i tillsynen.²²⁰ De rapporter som kvalitetsgranskningarna utmynnar i skiljer sig också åt från tillsynsbesluten på så sätt att såväl positiva som negativa aspekter lyfts upp.

5.7 Iakttagelser

Skolinspektionen har utformat internt stödmaterial och kvalitetssäkringsprocesser för att bedömningarna inom tillsyn och kvalitetsgranskning ska vara konsistenta och likvärdiga. I Riksrevisionens granskning framkommer att en majoritet av inspektörerna anser att de får tillräckligt och ändamålsenligt stöd, men att det finns en förbättringspotential vad gäller sättet som stödet utformas på. Samtidigt framkommer att det saknas bedömnings-PM för flera områden som ingår i det bedömningsunderlag som Skolinspektionen använder vid tillsynen.

Granskningen visar att drygt hälften av rektorer och huvudmän som har besvarat Riksrevisionens enkät anser att det är tydligt vad som krävs för att inte få kritik i tillsynen. Samtidigt menar den andra knappa hälften av huvudmännen och rektorerna att det genomgående eller relativt ofta är svårt att veta vad som krävs för att inte få kritik.

Riksrevisionens granskning visar också att det finns upplevda problem med likvärdigheten i Skolinspektionens bedömningar i den regelbundna tillsynen. Det kan till exempel handla om att liknande företeelser enligt huvudmännen har bedömts olika hos en och samma huvudmans skolor.

För de som har granskats och för övriga som tar del av Skolinspektionens beslut, är innebörden av tillsynsbesluten inte fullt ut tydlig. Drygt hälften av de rektorer och huvudmän som svarat på Riksrevisionens enkät anser att det

²¹⁸ Se frågorna 18 och 27 b i bilaga 2.

²¹⁹ Kvalitetsgranskningen omfattas inte av de sanktionsmöjligheter som finns kopplade till tillsynen. I de fall där kritik riktas mot skolan och/eller huvudmannen görs dock en uppföljning.

²²⁰ Intervju 2013-02-26.

är oklart i vilken utsträckning tillsynen ger "godkänt" inom de områden som inkluderats i tillsynen, men som inte har kritiserats.

Skollagens definition av tillsyn, där den beskrivs som en kontroll av om en verksamhet uppfyller de krav som följer av lag och andra föreskrifter, gör enligt Riksrevisionen att det inte är helt orimligt att förväntningar finns på att tillsynen ska identifiera om en skola respektive huvudman har brister inom ett område *eller inte*. Å ena sidan är det enligt Riksrevisionen rimligt att Skolinspektionen, med de resurser en breddad tillsyn tar i anspråk, inte har möjlighet att ta ansvar för att de bedömningspunkter som inte har kritiserats (men som inkluderas i Skolinspektionens bedömningsunderlag) lever upp till lagens krav. Å andra sidan är det också rimligt att de som granskats samt elever och vårdnadshavare har föreställningar om att det som inte kritiserats, bedömts fungera väl. Ett vidgat användande av Skolinspektionens tillsynsbeslut, till exempel som underlag inför skolvalet, försvåras således. Trots att det inte är Skolinspektionens uppdrag att tillhandahålla sådan information, används tillsynsbesluten idag på det sättet. Det medför enligt Riksrevisionen att även utomstående har ett behov av tydlig information om vad tillsynen omfattar.

STATENS TILLSYN ÖVER SKOLAN – BIDRAR DEN TILL FÖRBÄTTRADE KUNSKAPSRESULTAT?

6 Verkar inspektionen för att brister åtgärdas?

För att inspektionen ska kunna bidra till ökad kvalitet och goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat för eleverna krävs att skolor och huvudmän genomför förbättringsåtgärder utifrån den genomförda tillsynen eller kvalitetsgranskningen. I detta kapitel redogörs för Riksrevisionens granskning av hur Skolinspektionen arbetar för att säkerställa att de brister som identifieras i tillsynen åtgärdas. Kapitlet innehåller också en redogörelse för rektorers och skolhuvudmäns uppfattningar om tillsynens genomslag. Sist görs en jämförelse med kvalitetsgranskningen.

6.1 Uppföljning av tillsynsbesluten

Genom uppföljningen ska Skolinspektionen se till att skolor och huvudmän verkställer de åtgärder som behövs för att avhjälpa påpekade brister.²²¹ Uppföljningen behöver därmed vara utformad på så sätt att Skolinspektionen har möjlighet att kontrollera att bristerna åtgärdas.

Skolinspektionen har utformat en modell för uppföljning som delas in i tre typer:

- förenklad uppföljning där endast skriftlig kommunikation med skola respektive huvudman sker
- reguljär uppföljning där den skriftliga uppföljningen kompletteras med ett möte med huvudmannen
- utökad uppföljning där enskilda skolor besöks igen

Uppföljningen ska ske inom tre månader eller i undantagsfall längre tid, dock senast efter tolv månader efter tillsynen.²²² Enligt Skolinspektionen avgörs typen av uppföljning utifrån en bedömning där ett flertal faktorer vägs in baserade på de styrkor och svagheter som konstaterats under tillsynen samt huvudmannens beredskap att ta itu med utvecklings- och förbättringsarbete.²²³ En majoritet av huvudmännens/skolornas åtgärder godkänns vid ett första

²²¹ Skolinspektionen, *Årsredovisning för 2012*, s. 11.

²²² Skolinspektionen, *Årsredovisning för 2012*, s. 11.

²²³ Skolinspektionen, *Kommunikation av resultat efter tillsyn*.

uppföljningstillfälle. Ungefär 30 procent av redovisningarna av vidtagna åtgärder från huvudmännen bedömdes 2012 däremot som otillräckliga och Skolinspektionen krävde ytterligare kompletteringar. I några enstaka fall, vid omfattande brister, innehöll redovisningarna brister även efter det att de kompletterats en första gång.²²⁴ Ovanstående beskrivning baseras på de förhållanden som gällde när Riksrevisionen genomförde materialinsamlingen. Skolinspektionens ledning uppger att myndigheten därefter har påbörjat genomgripande förändringar i arbetet med uppföljning.²²⁵

6.1.1 *Uppföljningen av tillsynsbesluten kan utvecklas*

Uppföljningen sker i normalfallet skriftligen, på skolnivå och ofta även på huvudmannanivå.²²⁶ Det innebär att det i många fall är svårt för Skolinspektionen att vara försäkrad om att nödvändiga åtgärder faktiskt genomförs. Det förekommer dock att uppföljningsprocessen förlängs i de fall Skolinspektionen ser att verksamheten inte har åtgärdat bristerna i tillräcklig utsträckning.

I intervjuer med inspektörer framkommer att Skolinspektionen i praktiken strävar efter att försäkra sig om att en planering finns för att genomföra förändringarna, även om myndighetens interna dokument anger att uppföljningens uppgift är att se till att nödvändiga åtgärder genomförs.²²⁷ Svaren i Riksrevisionens enkät visar vidare att hur uppföljningen genomförs varierar mellan Skolinspektionens olika enheter och att inspektörerna har olika anledningar som motiv till om de anser att besök måste genomföras under uppföljningen.²²⁸ Att uppföljningen genomförs med olika mycket resurser i vad som förefaller vara liknande situationer påpekas av flera intervjuade rektorer. Rektorer beskriver också att vissa planerade åtgärder som beskrivits för Skolinspektionen aldrig genomförts, trots att den beskrivna åtgärden lett till ett godkännande i Skolinspektionens uppföljning.²²⁹

²²⁴ Skolinspektionen, *Årsredovisning för 2012*, s. 11.

²²⁵ E-post från Skolinspektionen, *Skriftlig uppgift från Skolinspektionen med anledning av utkast på revisionsrapport*, 2013-10-13.

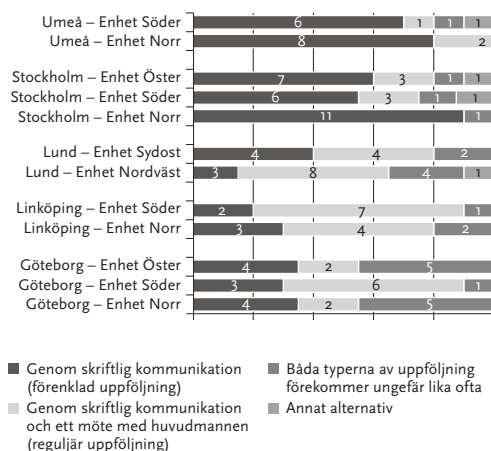
²²⁶ Se fråga 14 a i bilaga 1.

²²⁷ Skolinspektionen, *Processbeskrivning för regelbunden tillsyn*, s. 18.

²²⁸ Se fråga 14 b i bilaga 1.

²²⁹ Se också Novak, Judit. *De styrdas röster. Rektors berättelser om Skolinspektionens regelbundna tillsyn*, s. 74.

Diagram 7. På vilket sätt följer ni oftast upp tillsynsbeslutet? (Frågan har ställts till inspektörer) (Enheter i figuren avser antal inspektörer)



Riksrevisionens enkät visar att 22 procent av inspektörerna, 24 procent av rektorerna och 36 procent av huvudmännen anser att uppföljningen säkerställer att alla kritikpunkter åtgärdas.²³⁰ Det är dock fler som anser att uppföljningen säkerställer att ett arbete påbörjats för att åtgärda alla kritikpunkter (90 procent av inspektörerna, 60 procent av rektorerna och 54 procent av huvudmännen).

Enligt intervjuade inspektörer är en av förklaringarna till att uppföljningen inte i högre utsträckning säkerställer att nödvändiga åtgärder vidtas att det interna kravet på att ett tillsynsbeslut ska fattas inom 30 dagar är överordnat många andra krav, bland annat är kravet på att uppföljningen ska ske på ett noggrant sätt. Nyligen har, som nämnts, myndigheten påbörjat genomgripande förändringar av arbetet med uppföljning.²³¹ Ledningen uppger vidare att myndigheten fram till nu i alltför hög grad nöjt sig med skriftliga svar.²³² Skolinspektionen beskriver också att återbesök på huvudmannanivå och på skolor med omfattande brister kommer att bli mer regel än undantag när mer resurser fördelas till uppföljningen. Skolinspektionen lyfter också upp

²³⁰ Se fråga 16 i bilaga 1, fråga 22 i bilaga 2 och fråga 17 i bilaga 3.

²³¹ E-post från Skolinspektionen, *Skriftlig uppgift från Skolinspektionen med anledning av utkast på revisionsrapport*, 2013-10-13.

²³² Intervju 2013-02-26.

befintliga exempel på att uppföljning redan har börjat prioriteras mer. I vissa kommuner har till exempel uppföljningen pågått med regelbundna möten i ett års tid.

6.2 Tillsynens genomslag

I det följande ges en redovisning av rektorers och huvudmäns uppfattning om tillsynens och kvalitetsgranskningens genomslag.²³³ Riksrevisionen vill poängtera att framställningen baseras på uppfattningar som har uttryckts i den genomförda enkätundersökningen och inte på en effektmätning.

Vetskaper om kommande tillsyn har en viss förebyggande funktion

Tillsynen kan bidra till att huvudmän och rektorer på eget initiativ rättar till brister inför tillsynen. Runt hälften av rektorerna och huvudmännen anger i Riksrevisionens enkäter att enbart det faktum att Skolinspektionen besöker alla skolor med viss regelbundenhet har en förebyggande funktion.²³⁴ I Skolinspektionens egen enkät som skickas ut till rektorer efter genomförd tillsyn uppger 12 procent av rektorerna att de ändrade processer/verksamhet på skolan med anledning av den information de fick om den kommande tillsynen. 23 procent av rektorerna anger i samma enkät att de tidigare hade vissa redan planerade åtgärder med anledning av information om kommande tillsyn.²³⁵

Tillsynen bidrar till ökat genomslag av förbättringsåtgärder enligt rektorer och huvudmän

Rektorer och huvudmän har i Riksrevisionens enkät fått ta ställning till i vilken utsträckning genomförd tillsyn bidragit till förbättringsåtgärder. En majoritet av de svarande (70 procent av rektorerna och 57 procent av huvudmännen) anser att tillsynen bidrog till att förbättringsåtgärder har fått större genomslag än vad de annars hade fått.²³⁶ I enkäten framkommer också att nästan hälften av rektorerna anger att tillsynen ger tyngd/legitimitet åt behovet av att åtgärda brister.²³⁷

²³³ Se till exempel Rönnerberg för en diskussion om problem med det underliggande antagandet om en kausal relation mellan ökad kontroll, ökad måluppfyllelse och ökad likvärdighet (Rönnerberg, Linda. *Reinstating national school inspections in Sweden – The return of the state*).

²³⁴ Se fråga 1 i bilaga 2 och fråga 4 i bilaga 3.

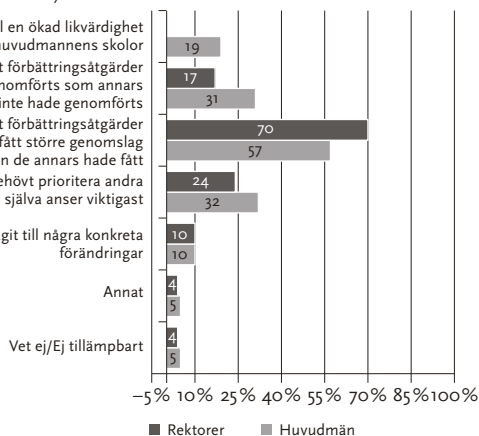
²³⁵ Skolinspektionen, *Postinspektionsenkät. Aggregerad rapport 12 oktober 2012*, fråga 8.

²³⁶ Se fråga 23 i bilaga 2 och fråga 18 i bilaga 3.

²³⁷ Se fråga 1 i bilaga 2 och fråga 4 i bilaga 3.

Diagram 8. På vilka sätt anser du/ni att Skolinspektionens tillsyn har påverkat er verksamhet? (Frågan har ställts till rektorer och huvudmän och respondenterna har fått fylla i fritt antal svarsalternativ)

Andel som anger att tillsynen har...



Svaren från enkäten bekräftas av de intervjuer som genomförts där såväl rektorer och huvudmän som lärare uppger att de kan använda den kritik som har framkommit i tillsynen som motiv för att åstadkomma förändringar som har varit önskvärda en längre tid. Det handlar både om att interna processer på skolan underlättas av ett tillsynsbeslut och att huvudmannen "tvingas" ge rektorn förutsättningar att agera när Skolinspektionen har kritiserat delar av verksamheten.²³⁸

Totalt 17 procent av rektorerna och 31 procent av huvudmännen anger vidare att tillsynen har bidragit till att förbättringsåtgärder har genomförts som annars inte hade genomförts. 24 procent av rektorerna och 32 procent av huvudmännen uppger samtidigt att tillsynen har inneburit att skolan/huvudmannen har behövt prioritera andra frågor än de som de själva anser vara viktigast.²³⁹ I Skolinspektionens enkät framkommer att en majoritet av de svarande rektorerna (94 procent) tycker att det stämmer mycket eller ganska bra att tillsynen kommer att bidra till förbättringsarbetet på skolan.²⁴⁰

²³⁸ Jämför även Novak, Judit. *De styrdas röster* Rektors berättelser om Skolinspektionens regelbundna tillsyn, s. 65.

²³⁹ 24 procent av rektorerna respektive 32 procent av huvudmännen svarade jakande på frågan: *Tillsynen har gjort att vi behöver prioritera andra frågor än de vi själva anser viktigast.* Se fråga 23 i bilaga 2 och fråga 18 i bilaga 3.

²⁴⁰ Skolinspektionen, *Postinspektionsenkät. Aggregerad rapport 12 oktober 2012*, fråga 18.

Skolinspektionen genomför också så kallade förtroendemätningar. I dessa har respondenterna fått svara på om de anser att Skolinspektionens arbete leder till en förändring av skolan så att elever ges en bättre utbildning i en tryggare miljö. Av respondenterna anger 37 procent att Skolinspektionens arbete "till stor del" leder till en förändring av skolan så att elever ges en bättre utbildning i en tryggare miljö, 53 procent svarar "till viss del" och 7 procent svarar "nej".²⁴¹ Enligt en enkätundersökning som har genomförts inom ramen för ett forskningsprojekt om rektors betydelse anser knappt 60 procent av de svarande rektorerna att Skolinspektionens tillsyn ger stöd. Av svarande ledamöter i kommunernas utbildningsnämnder anger 66 procent att Skolinspektionens rapporter föranleder åtgärder i nämnden.²⁴² Det framgår dock inte av rapporten vilken typ av stöd eller åtgärder som respondenterna avser.

Genomslaget handlar främst om planer och dokumentation och mindre om undervisning

En femtedel av de svarande rektorerna uppger i Riksrevisionens enkät att de tror att undervisningens kvalitet skulle förbättras om skolan åtgärdar de brister som Skolinspektionen påpekat. Motsvarande andel som anser att styrning och ledning skulle förbättras är 28 procent. 74 procent av rektorerna uppger att verksamhetens kvalitet beträffande planer och dokumentation skulle förbättras.²⁴³ Detta ligger i linje med att de brister som oftast identifieras och påpekas inom tillsynen, handlar om planer och dokumentation. De tillfrågade bedömer således att genomslaget är potentiellt större vad gäller de indirekta förutsättningarna för att påverka kunskapsresultaten än för de direkta förutsättningarna.²⁴⁴ Skolinspektionen har också ställt frågor till rektorerna om genomslaget av tillsynen. I myndighetens egen enkät anger 55 procent av rektorerna att de har utvecklat skolans kärnprocesser (pedagogiska) efter tillsynen.²⁴⁵

Att formella dokument såsom åtgärdsprogram och likabehandlingsplaner är korrekta är ofta av betydelse för elevernas rättssäkerhet. Flera rektorer betonar i intervjuer vikten av att korrigera de felaktigheter som funnits på skolan vad gäller organisation och rutiner eller formella dokument. Andra rektorer uttrycker däremot att de saknat fokus på kärnprocesserna, såsom undervisningen, i Skolinspektionens tillsyn.²⁴⁶

²⁴¹ Skolinspektionen, *Förtroendemätning*, diagram 26.

²⁴² Nihilfors, Elisabet och Johansson, Olof. *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan*, s. 35f.

²⁴³ Se fråga 24 i bilaga 2. I enkäten sammanfattas planer och dokumentation i begreppet formalia (t.ex. korrekt utformning och innehåll i åtgärdsprogram och handläggningsrutiner).

²⁴⁴ Jämför Ek, Emma. *De granskade, om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*, s. 115ff.

²⁴⁵ Skolinspektionen, *Postinspektionsenkät. Aggregerad rapport 12 oktober 2012*, fråga 9.

²⁴⁶ Jfr. Novak, Judit. *De styrdas röster. Rektors berättelser om Skolinspektionens regelbundna tillsyn*, s. 49ff.

6.3 Kommunikation och uppföljning inom kvalitetsgranskningen

Uppföljning genomförs också inom kvalitetsgranskningen. Eftersom de synpunkter Skolinspektionen framför inom kvalitetsgranskningen inte är tvingande är ambitionen med uppföljningen att *verka* för att åtgärder vidtas, snarare än att *säkerställa* att åtgärder vidtas, på det sätt som är fallet inom den regelbundna tillsynen. Huvudregeln för uppföljning inom kvalitetsgranskningen är att huvudmannen ska ge en skriftlig redovisning av vidtagna eller planerade åtgärder senast sex månader efter att granskningsbeslut fattats. I särskilda fall kan även ett återbesök bli aktuellt. Det innebär att uppföljningen inom kvalitetsgranskningen i normalfallet görs efter en längre tidsperiod än vad som är fallet i tillsynen.²⁴⁷

6.4 Kvalitetsgranskningens genomslag

6.4.1 *Visst genomslag på undervisningen – men få skolor omfattas*

Enligt Skolinspektionen är en av de huvudsakliga skillnaderna mellan kvalitetsgranskning och regelbunden tillsyn att kvalitetsgranskningen är mer utvecklingsorienterad.²⁴⁸ När de rektorer i Riksrevisionens enkät som har erfarenhet från kvalitetsgranskning vid den egna skolan har angett i vilken utsträckning kvalitetsgranskningen har bidragit till förbättringsåtgärder är omdömena mycket snarlika de omdömen som ges om tillsynen. En majoritet av rektorerna (69 procent) anger att genomslaget främst handlar om att förbättringsåtgärder har fått större genomslag än de annars hade fått, medan en femtedel uppger att kvalitetsgranskningen har bidragit till förbättringsåtgärder som annars inte hade genomförts. 24 procent anser att kvalitetsgranskningen lett till att de har behövt prioritera andra frågor än de som de själva anser vara viktigast.²⁴⁹ En majoritet av huvudmännen anger i Riksrevisionens enkät att kvalitetsgranskningen har bidragit till förbättringsåtgärder på de skolor som granskats (61 procent) samt i huvudmannens arbete (54 procent). En tredjedel (32 procent) av huvudmännen uppger att förbättringsåtgärder genomförts på flera/alla skolor hos huvudmannen och därmed inte bara på den skola som var föremål för kvalitetsgranskningen.²⁵⁰

Vissa kvalitetsgranskningar är direkt inriktade på undervisningen, varför genomslaget i kvalitetsgranskningen till skillnad från tillsynen till stor del

²⁴⁷ Skolinspektionen, *Riktlinje för uppföljning av kvalitetsgranskning*, version 3.0.

²⁴⁸ Skolinspektionen, *Årsredovisning för 2012*.

²⁴⁹ 69 procent av rektorerna uppger detta i rektorsenkäten. Se fråga 28 i bilaga 2.

²⁵⁰ Se fråga 24 i bilaga 3.

också rör undervisningen. Hälften av de rektorer vars skolor har varit föremål för ämnesgranskning anger i Riksrevisionens enkät att de tror att det skulle leda till en genomgående ökad kvalitet inom det aktuella området om de förbättrar de utvecklingsområden som Skolinspektionen påpekat. Därutöver anger 45 procent att vissa begränsade aspekter kommer att få en högre kvalitet.²⁵¹ Bland de huvudmän som varit föremål för kvalitetsgranskning är motsvarande andelar 30 procent respektive 39 procent. Därutöver anger 23 procent av dessa huvudmän att kvaliteten skulle höjas även på andra skolor inom huvudmannens ansvarsområde ifall Skolinspektionens påpekanden åtgärdades även där.²⁵²

Kvalitetsgranskningarnas möjlighet att få genomslag i undervisningen generellt begränsas dock av att det är så få elever vars undervisning omfattas. De ämnesgranskningar som avslutades 2012 omfattade 154 skolor.²⁵³ Detta motsvarar ungefär tre procent av samtliga elever i grund- och gymnasieskolan.²⁵⁴ Även när temagranskningar som har en direkt koppling till kunskapsresultaten, såsom rektorns pedagogiska ledarskap, räknas in omfattas få elever (fyra procent).

6.4.2 Summerande kvalitetsgranskningsrapporter har förebyggande funktion

Kvalitetsgranskningen har också möjlighet att få genomslag genom att verka förebyggande. Detta sker bland annat genom den summerande kvalitetsgranskningsrapporten som Skolinspektionen publicerar efter att ett kvalitetsgranskningsprojekt har slutförts. På så sätt kan kvalitetsgranskningen bidra till utveckling även hos huvudmän som inte själva varit föremål för granskning. Rapporterna baseras på cirka 30 skol-/huvudmannabeslut och publiceras i syfte att nå en vidare spridning. Riksrevisionens enkät visar att dessa rapporter är uppskattade som medel för att driva utveckling i skolan bland rektorer och huvudmän.²⁵⁵ En stor majoritet av både rektorer och huvudmän uppger i Riksrevisionens enkät att de, åtminstone huvudsakligen, använder sig av kvalitetsgranskningarna för att utveckla verksamheten. Respondenterna anger också att såväl ämnen som slutsatser i kvalitetsgranskningsrapporterna är relevanta.²⁵⁶

²⁵¹ Se fråga 29 i bilaga 2.

²⁵² Se fråga 25 i bilaga 3.

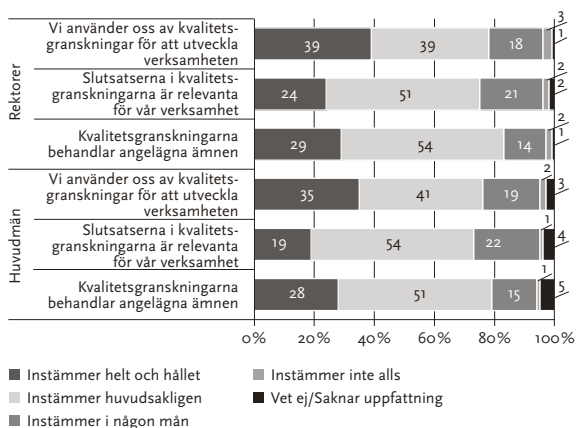
²⁵³ De ämnesgranskningar som avslutades 2012 var: *Idrott och hälsa i grundskolan, Läsundervisning inom ämnet svenska för årskurs 7–9, NO i grundskolan årskurs 1–3 och Religionskunskap i gymnasieskolan.*

²⁵⁴ Dessa elever har således fått ett av de ämnen de undervisas i kvalitetsgranskade under 2012.

²⁵⁵ Eftersom dessa rapporter är avsedda att användas även utanför de granskade skolorna ställdes enkätfrågan till samtliga respondenter, det vill säga även till dem som bara varit föremål för tillsyn.

²⁵⁶ Se fråga 25 i bilaga 2 och fråga 20 i bilaga 3.

Diagram 9. Hur ser ni på Skolinspektionens kvalitetsgranskningar generellt?
(Frågan har ställts till rektorer och huvudmän)



6.5 Iakttagelser

Skolinspektionens uppföljning sker normalt sett skriftligen och inom tre månader. Med denna modell är det i första hand möjligt att kontrollera åtgärder av dokumentation och andra mer indirekta förutsättningar för till exempel förbättrade kunskapsresultat medan det är svårare att kontrollera åtgärder som handlar om hur och med vilken kvalitet en faktisk verksamhet bedrivs. I de fall kritiken i tillsynen rör verksamhetsprocesser framstår det för Riksrevisionen som att de tre månader som normalt sett går mellan tillsynsbeslut och uppföljning är en alltför kort tid för att det ska vara realistiskt att hinna åtgärda bristerna. Såväl inspektörer som rektorer och huvudmän anser att uppföljningen snarare säkerställer att ett arbete för att åtgärda bristerna påbörjas än att bristerna faktiskt åtgärdas. Skolinspektionen har under 2013 avsatt mer resurser för uppföljning inom tillsynen och har inlett ett arbete för att utveckla genomförandet av uppföljningen.

Riksrevisionens granskning indikerar att tillsynen får ett visst genomslag i de granskade skolorna. Till viss del uppger rektorer och huvudmän att tillsynen har en förebyggande effekt. Granskningen visar dock att tillsynens genomslag till största del handlar om de delar av skolhuvudmannens verksamhet som ger indirekta förutsättningar för ökade kunskapsresultat, såsom planer och dokumentation. Detta är en naturlig följd av att det är dessa områden som i störst utsträckning kritiserats inom tillsynen.

STATENS TILLSYN ÖVER SKOLAN – BIDRAR DEN TILL FÖRBÄTTRADE KUNSKAPSRISULTAT?

Medan tillsynens genomslag är störst vad gäller indirekta förutsättningar ger kvalitetsgranskningen i högre grad genomslag på de direkta förutsättningarna för förbättrade kunskapsresultat, såsom undervisningen. Skolinspektionens ämnesgranskningar omfattar dock en relativt liten andel av de elever som finns i grund- och gymnasieskolan. Samtidigt ger de samlade kvalitetsgranskningsrapporterna, som alla kan ta del av, goda förutsättningar att bidra till utveckling även i de skolor som inte själva har varit föremål för kvalitetsgranskning.

7 Slutsatser och rekommendationer

I det svenska skolväsendet är ansvaret för genomförandet av verksamheten decentraliserat till kommuner och enskilda huvudmän medan staten ansvarar för styrningen och beslutar därmed om målen och ramarna för verksamheten. Riksdagen framhåver att det i detta system, som bygger på mål- och resultatstyrning, krävs en tydlig och effektiv uppföljning, utvärdering, granskning och tillsyn. Den statliga tillsynen och kvalitetsgranskningen är två av de styrmedel som staten har att tillgå för att se till att huvudmännen bedriver en skolverksamhet som är likvärdig, av god kvalitet och där förbättrade kunskapsresultat kan nås. På så sätt ska tillsyn och kvalitetsgranskning bidra till att skapa förutsättningar för att alla elever får den utbildning som de har rätt till. Statens skolinspektion (Skolinspektionen) är den myndighet som regeringen gett i uppdrag att utöva tillsyn över skolhuvudmännens verksamhet och att kvalitetsgranska den. Riksrevisionen har granskat om tillsynen och kvalitetsgranskningen är effektiva utifrån riksdagens intentioner. Kvalitetsgranskningen har dock granskats i mindre utsträckning än den regelbundna tillsynen. Syftet har främst varit att undersöka om kvalitetsgranskningen kompletterar den regelbundna tillsynen.

Skolinspektionen har ett krävande och brett uppdrag. Myndigheten ska granska huvudmännens skolverksamhet utifrån en omfattande lagstiftning med stundtals stort tolkningsutrymme. Genom tillsynen och tillhörande sanktionsmöjligheter har Skolinspektionen fått möjlighet att agera när en verksamhet allvarligt brister i relation till lagkraven. Samtidigt förväntas tillsynen omfatta alla skolor, ett uppdrag som Skolinspektionen är på god väg att uppfylla då den pågående tillsynsnyckeln avslutas 2014. Parallellt med den regelbundna tillsynen pågår bland annat kvalitetsgranskningar, enskilda anmälningsärenden, tillståndsprovning och andra tillsynsformer.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att den statliga tillsynen för närvarande inte på ett tillräckligt verksamt sätt verkar för att ge goda förutsättningar för att alla elever får en likvärdig utbildning av god kvalitet. Den regelbundna tillsynen kan därför utvecklas. Kvalitetsgranskningen täcker idag en alltför liten andel av den undervisning som bedrivs i Sveriges skolor för att den ska kunna kompensera för brister på detta område inom tillsynen. Riksrevisionen bedömer också att regeringens styrning av den regelbundna tillsynen och kvalitetsgranskningen kan stärkas.

En utveckling av den regelbundna tillsynen över skolan kan ske dels genom att tillsynen i praktiken inriktas mer mot de delar av kraven i författningar som reglerar den verksamhet som enligt forskning har störst påverkan på förbättrade kunskapsresultat och likvärdighet, dels genom att Skolinspektionen i högre grad säkerställer att påtalade brister hos skolor och huvudmän åtgärdas. När den regelbundna tillsynen, som är den tillsynsform som omfattar alla skolor, i stora delar inte inriktas på den undervisning som bedrivs får det konsekvenser för eleverna eftersom påverkan från tillsynens sida främst sker på de delar tillsynen inriktas mot. Regeringens styrning av Skolinspektionen har varit alltför begränsad, bland annat genom att den inte har tillsett att myndighetens verksamhet har utvärderats så att nödvändiga prioriteringar kan göras utifrån resultaten. Sättet som tillsynen och kvalitetsgranskningen styrs av regeringen samt organiseras och genomförs av Skolinspektionen kan således förbättras.

Riksdagen har uttryckt att en likvärdig skola kräver att rättssäkerheten och kvaliteten kan säkerställas och att det bland annat ska ske genom tillsyn och kvalitetsgranskning. Medborgarna, inte minst elever och vårdnadshavare, har förväntningar om att Skolinspektionen säkerställer kvaliteten i de skolor som varit föremål för tillsyn och/eller kvalitetsgranskning. Riksrevisionen bedömer dock att det finns ett glapp mellan de förväntningar som såväl riksdag och regering som medborgarna har på Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning och vad Skolinspektionen med givna resurser och med nuvarande inriktning, i praktiken har kapacitet för.

7.1 Tillsynens inriktning kan utvecklas

7.1.1 *Tillsynen når indirekta förutsättningar för lärande snarare än direkta förutsättningar*

Såväl riksdag och regering som Skolinspektionen uttrycker att tillsynen ska bidra till en ökad kvalitet i utbildningen genom att vara inriktad på sådana aspekter som har betydelse för elevernas kunskapsresultat. För att tillsyn och kvalitetsgranskning ska kunna bidra till goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat är det centralt att inspektionen görs utifrån de författningsbestämmelser som är mest avgörande för kunskapsresultaten. Att tillsynen och kvalitetsgranskningen omfattar såväl de förutsättningar som direkt respektive mer indirekt påverkar lärandet är viktigt för att den ska ha möjlighet att bidra till en ökad kvalitet och goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat för eleverna. Forskning visar dock att direkta förutsättningar för lärande, såsom planering och genomförande av undervisningen, har störst inverkan på kunskapsresultaten.

Kvalitetsarbetet granskas genomgående

Riksrevisionens granskning visar att skolors och huvudmäns kvalitetsarbete framstår som ett av de mest centrala områdena i tillsynen. Att kvalitetsarbetet är i fokus är betydelsefullt för att tillse att skolor och huvudmän tar sitt ansvar vad gäller att identifiera utvecklingsområden för ökad måluppfyllelse i förhållande till de nationella målen. Granskningen visar också att Skolinspektionen i tillsynen generellt bedömer dokumentation (såsom åtgärdsprogram) och uppföljning av det särskilda stöd elever har rätt till. Fokus på bedömning av de så kallade indirekta förutsättningarna för förbättrade kunskapsresultat medför att tillsynen kan stärka efterlevnaden av författningar och därmed elevernas rättssäkerhet. Genom att tillsynen i praktiken till stor del inriktas mot planer och dokumentation menar Riksrevisionen dock att det finns en risk att administrationen inom skolan ökar.

Vissa aspekter av undervisning och pedagogiskt ledarskap bedöms

Riksrevisionens granskning visar att Skolinspektionen i sin tillsyn har svårt att fånga kvaliteten i det sätt som undervisningen genomförs, exempelvis om undervisningen vid en skola generellt är strukturerad och präglas av ett aktivt lärarstöd. Detta är exempel på krav som ställs på alla grundskolor. I Skolinspektionens tillsyn bedöms dock vissa aspekter av hur undervisningen är planerad, exempelvis om rektorn och lärarna klargör för elever och föräldrar vilka mål utbildningen har. Granskningen visar att en samlad bedömning av undervisningen sällan görs. För att tillsynen på ett mer verksamt sätt ska kunna bidra till goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat för eleverna, krävs enligt Riksrevisionens mening att de direkta förutsättningarna för att nå förbättrade kunskapsresultat i form av undervisningen i högre grad omfattas av tillsynen.

Att bedöma hur undervisningen genomförs vid en skola är resurskrävande. Skolinspektionen lägger idag generellt stor vikt vid att bedöma rektors pedagogiska ledarskap som enligt forskning är en viktig förutsättning för ökade kunskapsresultat. En tydligare koppling till utbildningens kvalitet skulle dock kunna uppnås genom att vissa undervisningssituationer studeras i syfte att utgöra underlag för Skolinspektionens bedömning av rektors pedagogiska ledarskap.

Kvalitetsgranskningen når undervisningen i högre grad

Riksrevisionens bedömning är att kvalitetsgranskningen i större utsträckning än tillsynen är inriktad på frågor som direkt kan bidra till en utveckling av elevernas kunskapsresultat. Därför har kvalitetsgranskningen större möjligheter att vara verksam vad gäller att bidra till förbättrade kunskapsresultat. Notera dock att Riksrevisionen inte har granskat

kvalitetsgranskningen lika djupgående som tillsynen, till exempel är kostnaderna för kvalitetsgranskningen avsevärt högre än för tillsynen, vilket är en fråga som Riksrevisionen inte har granskat. Rektorer, huvudmän och inspektörer anser att kvalitetsgranskningen i högre grad än tillsynen identifierar områden som har betydelse för elevernas kunskapsresultat samt att kvalitetsgranskningen leder till förbättringar inom sådana områden. Kvalitetsgranskningens möjligheter att påverka kunskapsresultaten begränsas dock av att endast en liten del av elevernas undervisning nås av denna typ av granskning (cirka fyra procent av elevernas undervisning berördes 2012). Samtidigt visar Riksrevisionens granskning att de summerande kvalitetsgranskningsrapporterna som publiceras efter avslutad granskning används brett. Tillfrågade huvudmän och rektorer, där många själva inte har varit föremål för kvalitetsgranskningar utan bara för tillsyn, anger att de använder rapporterna för att utveckla sin egen verksamhet.

7.1.2 *Oklart om behovsanalysen är träffsäker*

Tillsynen över skolan kräver mycket resurser. Därför är det effektivt att tillgängliga resurser fördelas på så sätt att de skolor och huvudmän med störst risk för brister också blir föremål för resursmässigt mest tillsyn, en fördelning som Skolinspektionen gör. Detta är också i linje med regeringens styrning av myndigheten.

I Riksrevisionens granskning framkommer att Skolinspektionen genom den behovsanalys som görs utifrån risk- och väsentlighet inte i tillräckligt hög utsträckning har försäkrat sig om att de skolor som i minst utsträckning avviker från författningarnas krav också är de skolor som blir föremål för den mindre omfattande tillsynstypen, så kallad bastillsyn. I modellen används numera i huvudsak resultat från Skolinspektionens skolenkät och kunskapsresultat (betyg och resultat från nationella prov) för att bedöma en huvudmans och skolas förmåga att leva upp till krav i lag och andra författningar. Skolinspektionen har dock inte undersökt hur träffsäkra de faktorer som modellen består av är vad gäller att mäta skolornas förmåga att leva upp till lagens krav. Skolinspektionen planerar dock att genomföra en sådan utvärdering under 2014.

Även fast det finns goda skäl att styra resurserna utifrån behov innebär myndighetens prioritering att just det område som har störst betydelse för kunskapsresultaten prioriteras ned på ett stort antal skolor. Detta då bedömningsområdet *Undervisning och lärande* inte inkluderas i bastillsynen. Resultaten från Riksrevisionens enkät visar i enlighet med detta att en majoritet av de svarande inspektörerna menar att Skolinspektionen i bastillsynen inte bedömer hur undervisningen vare sig är planerad eller genomförd. Skolinspektionens ledning menar dock att undervisningen ingår

även i bastillsynen eftersom den granskas i tillsynens inledande fas. Det sker enligt Skolinspektionen genom risk- och väsentlighetsanalysen, genom den verksamhetsredogörelse som rektor skickar in och genom skolenkäten.

7.1.3 Tillsynen över skolorna kan bli mer konsistent och likvärdig

Svårt och resurskrävande att få underlag för bedömning av direkta förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat

Riksrevisionens granskning visar att det är svårt att med nuvarande resurser i form av tid och metodstöd ta fram underlag för att bedöma undervisningen utifrån de författningensliga krav som ställs på undervisningen i den regelbundna tillsynen. Granskningen visar också att Skolinspektionen enligt de tillsynsobjekt som har svarat på Riksrevisionens enkät har sämre underlag för kritik av undervisningen än för kritik av ledning och styrning av skolan och i än högre grad för planer och dokumentation, där underlagen bedöms vara mest tillförlitliga. Att tillsynen i betydligt högre utsträckning identifierar brister i de indirekta förutsättningarna för förbättrade kunskapsresultat än i de direkta förutsättningarna kan delvis förklaras med möjligheten att få tillräckligt underlag för att ge kritik i form av förelägganden. En förstärkt granskning av de direkta förutsättningarna för förbättrade kunskapsresultat kräver sannolikt bland annat mer resurser för varje granskad aspekt i en skola. En analys av vilka författningskrav som bör prioriteras i den regelbundna tillsynen krävs således för att inspektörerna ska ha goda förutsättningar att genomföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt. Tillsyn som utgår från de delar av lag och förordning som måste bedömas kvalitativt skulle också underlätas av myndighetsgemensamma ställningstaganden om vad som krävs i form av underlag för kritik i den regelbundna tillsynen. Sådana bedömningar skulle också underlätas av en diskussion om vilket mandat, i relation till underlaget, inspektörerna har att göra professionellt grundade bedömningar. Riksrevisionens granskning visar emellertid att de underlag som bedömningarna i kvalitetsgranskningen vilar på generellt bedöms vara av bättre kvalitet än underlagen i tillsynen, enligt de rektorer som har inspekterats.

Skolinspektionens konkretisering av författningskraven kan stärkas

En konsistent, likvärdig och förutsebar tillsyn förutsätter att de normer som tillsynen genomförs utifrån är tydligt och enhetligt definierade. Skolinspektionen gör i de enskilda bedömningarna en uttolkning av vad författningarnas krav konkret innebär enligt myndigheten. Dessa uttolkningar ska bland annat utgå från Skolverkets normering. För att bedömningarna i tillsynen ska bli likvärdiga mellan inspektörerna och förutsebara för dem som är föremål för tillsyn krävs att tolkningarna är enhetliga. Riksrevisionens granskning har visat att Skolverkets normering och Skolinspektionens

operationalisering av lagar och förordningar sammantaget inte är tillräckliga för att fungera som utgångspunkt för inspektörerna i den regelbundna tillsynen. Riksrevisionen gör därmed bedömningen att Skolinspektionen i alltför liten utsträckning gör myndighetsgemensamma konkretiseringar av tolkningsbara författningskrav. Det är, enligt Riksrevisionen, ett av skälen till att tillsynen i så pass hög utsträckning i praktiken är inriktad på planer och dokumentation, där lagkraven är mer konkreta än för till exempel undervisningen och likvärdighet i utbildningen.

Kraven som ställs i tillsynen bör tydliggöras ytterligare

Granskningen visar att de tillsynsobjekt som har besvarat Riksrevisionens enkät relativt ofta eller genomgående anser att det är svårt att veta vad som krävs för att inte få kritik i tillsynen. Skolverket och Skolinspektionen upplevs också i vissa fall kommunicera olika tolkningar av lagkravens innebörd. Att de krav som ställs i tillsynen inte fullt ut uppfattas som tydliga har, enligt Riksrevisionen, delvis sin grund i att Skolinspektionen inte alltid tydligt konkretiserar vad ett lagkrav enligt myndighetens bedömning innebär. Det beror också på att den praxisbildning som uppstår genom tillsynsbesluten inte kommuniceras på ett lättillgängligt sätt där det till exempel är möjligt att söka i besluten utifrån olika sökord eller ämnen.

7.1.4 Inte helt tydligt vilka slutsatser som kan dras av tillsynsbesluten

I Riksrevisionens granskning framkommer att de som varit föremål för Skolinspektionens tillsyn inte med säkerhet vet hur tillsynens resultat ska tolkas. En majoritet av tillfrågade rektorer och huvudmän har inte en fullständig och korrekt uppfattning av hur de ska uppfatta de områden som inte kritiserar i tillsynen. Skolinspektionens ledning anger att myndigheten inte kan ta ansvar för att de aspekter av verksamheten som inte kritiserar (men som inkluderas i tillsynen) har bedömts leva upp till lagens krav. Enligt Riksrevisionen är detta rimligt. Samtidigt är inte kommunikationen om tillsynens omfattning tillräckligt tydlig, vilket sannolikt bidrar till de otydligheter som många huvudmän och rektorer upplever.

Vidare framkommer det inte tydligt i tillsynsbesluten vilka aspekter av skolans verksamhet som har inkluderats i tillsynen. För till exempel elever och vårdnadshavare blir det därför svårt att dra slutsatser utifrån tillsynsbesluten om hur väl skolan fungerar. Skolinspektionen har dock inte i uppdrag att vid utformningen av sina beslut ta hänsyn till att dessa används av andra än de som har granskats. Samtidigt används tillsynsbesluten i praktiken av elever, vårdnadshavare och media som ett av flera underlag för att bedöma en skolas kvalitet. Riksrevisionen anser därför att Skolinspektionen bör förtydliga tillsynsbesluten.

7.1.5 *Skolinspektionen kan i högre grad verka för att brister åtgärdas*

För att tillsynen ska få genomslag är det centralt med en uppföljning som i rimligaste mån säkerställer att de påtalade bristerna har åtgärdats. Riksrevisionens granskning visar att uppföljningen kan utvecklas för att i högre grad säkerställa att förändringar sker. Uppföljningen har under den tid Riksrevisionens granskning har pågått ofta bestått i en kontroll av att tillsynsobjekten påbörjat åtgärder för att rätta till brister i verksamheten samt att planer och dokument har korrigerats. Däremot kontrolleras i lägre utsträckning om åtgärderna, som handlar om hur och med vilken kvalitet verksamheten bedrivs, också genomförs i praktiken. Riksrevisionen uppfattar att detta bland annat beror på att uppföljningen av en skola i de flesta fall sker skriftligen, ibland i kombination med ett besök hos huvudmannen. Dessutom sker uppföljningen i regel efter tre månader, vilket gör att skolor och huvudmän i de fall bristerna handlar om hur den faktiska verksamheten fungerar, inte har förutsättningar att hinna åtgärda de påtalade bristerna. När skarp kritik riktas mot en skola genom ett föreläggande bör Skolinspektionen visa att det krävs reella åtgärder och inte endast en skriftlig redovisning av planerade insatser, för att bristen ska anses vara åtgärdad. Skolinspektionen har under 2013 avsatt mer resurser för uppföljning och avser att utveckla genomförandet av uppföljningen.

7.1.6 *Det förebyggande arbetet kan stärkas*

Inom tillsynen ska Skolinspektionen verka både förebyggande och ingripande. Användningen av sanktioner i form av anmärkning eller föreläggande har en framträdande roll medan det förebyggande perspektivet i tillsynen över en skola eller huvudman förekommer utan en lika tydlig intern styrning. Uppgiften att ge råd och vägledning är dock lagstadgad. Flera satsningar på generell information i förebyggande syfte har emellertid genomförts, exempelvis så kallade webinarier där Skolinspektionen, ibland tillsammans med Skolverket, ger information om hur gällande rätt bör tolkas inom ett område. Det förebyggande arbetet försvåras av de brister som Riksrevisionens granskning har identifierat gällande myndighetsgemensamma uttolkningar av lagens krav. Den begränsade spridningen av praxis försvårar också det förebyggande arbetet. Skolinspektionens förebyggande arbete lever sammantaget inte upp till de krav som uttrycks i förarbetena till skollagen där det anges att det förebyggande perspektivet är tillsynens viktigaste funktion. Givet myndighetens behov av att göra prioriteringar inom verksamheten, utan att ha fått uttrycklig vägledning från regeringen, är nedprioriteringen av det förebyggande arbetet dock inte orimlig.

7.1.7 *Organisering av inspektionen har försvärat bedömningar av direkta förutsättningar för god kvalitet i utbildningen*

Resurser har prioriterats till tillsynen ...

Av de två granskningsverktyg som Skolinspektionen har tillgång till för att bidra till ökade kunskapsresultat och ökad likvärdighet har myndigheten prioriterat tillsynen före kvalitetsgranskningen. Som beskrivits finns skäl till det, inte minst att tillsynen utifrån regeringens styrning ska bedrivas regelbundet och löpande samt att möjligheten att förena föreläggande med vite har krävt betydande resurser. Medan tillsynen omfattar alla skolor när kvalitetsgranskningen en begränsad andel av skolornas verksamhet. I och med detta är det främst inom den regelbundna tillsynen som Skolinspektionen har möjlighet att via granskning på bred front påverka skolor och huvudmän.

... samtidigt som sanktioner inom tillsynen försvårar kvalitativa bedömningar som behövs för att kunna bedöma till exempel undervisning

Tillsyn och kvalitetsgranskning är olika till sin karaktär och lämpar sig olika väl beroende på vilket syfte inspektionen har. I tillsynen har Skolinspektionen möjligheter att med hjälp av sanktioner genomdriva en förändring eller kräva att verksamheten upphör i de fall huvudmännen allvarligt brister i sitt ansvarstagande. I kvalitetsgranskningen saknas sådana sanktioner, vilket gör det svårare att säkerställa att förändringar sker och att komma åt de verksamheter som har de allvarligaste bristerna, (notera dock att tillsynsärenden kan skapas om allvarliga brister upptäcks under en kvalitetsgranskning). Å andra sidan medför tillsynens sanktionsmöjligheter krav på att bedömningarna utmynnar i ett tydligt ställningstagande samt att Skolinspektionen tydligt anger hur påtalade brister kan åtgärdas. Dessa krav är i sig något positivt men medför samtidigt att bedömningar försvåras inom områden där lagstiftningen har en låg konkretionsnivå och kvalitativa bedömningar är nödvändiga. Inom kvalitetsgranskningen öppnas däremot för en mer nyanserad bedömning, som kan underlätta en kvalitativ bedömning av en verksamhet, till exempel av undervisningen eller frågor om likvärdighet. Granskningen visar följaktligen att det finns vissa försvärande omständigheter förknippade med sanktionerna inom tillsynen och möjligheten för Skolinspektionen att bedöma, och därmed bidra till, de aspekter som har störst påverkan på elevernas kunskapsresultat och utbildningens likvärdighet.

7.2 Regeringens styrning av Skolinspektionen behöver stärkas

Regeringens styrning har präglats av förtroende för Skolinspektionen. Myndigheten har varit relativt fri att utforma sin tillsyn och kvalitetsgranskning. Detta är i sig positivt, men i det här fallet har styrningen enligt Riksrevisionens mening varit för begränsad. Tidigare ställde regeringen krav på att inte bara tillsynen utan också kvalitetsgranskningen skulle genomföras med regelbundenhet. Riksrevisionen är av uppfattningen att kvalitetsgranskningen har bättre förutsättningar att granska direkta förutsättningar för ökade kunskapsresultat, såsom undervisningen. Trots detta upphörde regeringens styrning kring krav på regelbundenhet i kvalitetsgranskningen, vilket kan vara en delförklaring till att andelen resurser som riktas till kvalitetsgranskning har minskat.

Regeringen har uppdragit åt Skolinspektionen att genomföra en effektutvärdering av sin verksamhet. När det inte har skett har styrningen från regeringens sida trots det inte skärpts. Regeringen har ändå, utan något sådant underlag, uttalat sig om att Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning bidrar till ökade kunskapsresultat i sin information till riksdagen. Därför bör regeringen tillse att en utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning genomförs.

Regeringen har angett att såväl tillsyn som kvalitetsgranskning ska genomföras utifrån en behovsanalys, vilket Riksrevisionen ser som positivt. Samtidigt har regeringen ställt krav på en regelbunden närvaro på samtliga skolor, ingripanden vid allvarliga brister såsom vite och verksamhetsförbud samt förebyggande verksamhet. Regeringen har också begärt att Skolinspektionen ska göra kvalitativa bedömningar inom tillsynen. Att regeringen på så sätt har betonat de olika aspekterna av inspektionsverksamheten utan att ge en anvisning om att någon del av uppdraget bör prioriteras har enligt Riksrevisionens mening inneburit att myndighetens förutsättningar att bedriva verksamheten effektivt har försämrats.

7.3 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör låta genomföra en utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning.
- På basis av en sådan utvärdering bör regeringen överväga om Skolinspektionens uppdrag bör förtydligas avseende prioriteringen mellan regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning. Regeringen bör också överväga om ytterligare prioriteringar ska göras i syfte att främja ett effektivt genomförande av Skolinspektionens uppdrag.

Riksrevisionens rekommendationer till Skolinspektionen:

- Skolinspektionen bör arbeta för att tillsynen i högre grad får en inriktning så att kvalitativa bedömningar av till exempel undervisningen underlättas.
- Skolinspektionen bör utveckla bedömningsstödet för inspektörerna genom att i större utsträckning tydliggöra myndighetens tolkning av författningskraven. Därigenom kan tillförlitligheten och likvärdigheten i bedömningarna stärkas och kvalitativa bedömningar underlättas.
- Skolinspektionen bör utvärdera träffsäkerheten i risk- och väsentlighetsanalysen. Skolinspektionens ledning uppger att myndigheten planerar en sådan utvärdering till år 2014.
- Skolinspektionen bör utveckla tillgängligheten av sin praxisbildning och förtydliga tillsynsbesluten. Detta i syfte att tillsynens transparens och förutsebarhet ska öka för målgrupperna. På så sätt stärks också inspektionens förebyggande funktion.
- Skolinspektionen bör fortsätta det arbete som har inletts med att förstärka och utveckla uppföljningen av tillsynsbesluten. Detta i syfte att se till att huvudmännen verkställer de åtgärder som krävs för att avhjälpa påpekade brister.

Referenser

Lagar och förordningar

SFS 2011:555. *Förordning med instruktion för Statens skolverk.*
Stockholm: Utbildningsdepartementet.

SFS 2011:556. *Förordning med instruktion för Statens skolinspektion.*
Stockholm: Utbildningsdepartementet.

SKOLF5 2010: 37. *Förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.* Stockholm: Utbildningsdepartementet

SFS 2010:800. *Skollagen.*

Riksdag och regering

Betänkande 2008/08:UbU13. *Nya skolmyndigheter.* Stockholm: Utbildningsutskottet.

Betänkande 2009/10:UbU21. *Ny skollag.* Stockholm: Utbildningsutskottet.

Proposition 2007/08:50. *Nya skolmyndigheter.* Stockholm: Utbildningsdepartementet.

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

Proposition 2009/10:139. *Fokus på kunskap – kvaliteten i den högre utbildningen.*
Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Proposition 2012/13:1. *Budgetpropositionen för 2013, utgiftsområde 16.*

Regleringsbrev för budgetåren 2008–2013 avseende Statens skolinspektion.
Stockholm: Utbildningsdepartementet,

Regeringens skrivelse 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*
Stockholm: Finansdepartementet.

Regeringsuppdrag dnr. U2013/36807GV. *Att minska dokumentationsinnehållningen.*
Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Riksdags skrivelse 2007/08:161.

Riksdags skrivelse 2009/10:370.

Statens offentliga utredningar och kommittédirektiv

Kommittédirektiv (2007:80). *Utbildningsinspektionens framtida inriktning och utformning*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

SOU 2004:100. Tillsynsutredningen. *Tillsyn – förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn: slutbetänkande*. Stockholm: Finansdepartementet.

SOU 2007:101. Utbildningsinspektionsutredningen. *Tydlig och öppen. Förslag till en stärkt skolinspektion: betänkande*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

SOU 2013:30. Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan. *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer: delbetänkande*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Övrigt skriftligt material

Ek, Emma. *De granskade, om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Diss., Göteborgs universitet, 2012.

Hattie, J. A. C. *Visible Learning – A Synthesis of over 800 Meta-Analysis Relating to Achievement*. New York: Routledge, 2009.

Håkansson, Jan och Sundberg, Daniel. *Utmärkt undervisning. Framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning*. Stockholm: Natur & Kultur, 2012.

Hult, Agneta och Segerholm, Christina. *Inspection effects through the eyes of the inspectors: Swedish notions*. 2012.

Lerwall, Lotta. *Rollfördelning mellan Skolverket och Skolinspektionen*. PM på uppdrag av Riksrevisionen av Lotta Lerwall, Docent i offentlig rätt, Uppsala universitet. 2013-02-27.

Lindgren, Lena. *Utvärderingsmonstret. Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur, 2006.

Nihlfors, Elisabet och Johansson, Olof. *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan*. Rapport/SNS Utbildningskommission. Stockholm: SNS Förlag, 2013.

Novak, Judit. *De styrdas röster. Rektors berättelser om Skolinspektionens regelbundna tillsyn*. Härnösand: Mittuniversitetet, Avdelningen för utbildningsvetenskap, 2013.

Riksrevisionen. *Lika betyg, lika kunskap?* (RiR: 2011:23).

Rönnberg, Linda. *Reinstating national school inspections in Sweden – The return of the state*. Umeå: Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionen, 2012.

Skolinspektionen. *Anmälningsärenden 2012*. Dnr 2012:1520.

Skolinspektionen. *Att skriva en helhetsbedömning*.

Skolinspektionen. *Framgång i undervisningen. En sammanställning av forskningsresultat som stöd för granskning på vetenskaplig grund i skolan*. Dnr 2010:1284.

- Skolinspektionen, *Förtroendemätning*. Dnr 00-2012:3181.
- Skolinspektionen, *Information till föräldrar/vårdnadshavare och elever om Skolinspektionens tillsyn*.
- Skolinspektionen, *Inkomna anmälningar 2012–2013*.
- Skolinspektionen, *Kommunikation av resultat efter tillsyn*.
- Skolinspektionen, *Postinspektionsenkät. Aggregerad rapport 12 oktober 2012*.
- Skolinspektionen, *Processbeskrivning för regelbunden tillsyn*. 2013-02-04.
- Skolinspektionen, *Redovisning av regeringsuppdrag att minska dokumentationsinhämtningen*. Dnr. 01-2013:3945.
- Skolinspektionen, *Regelbunden tillsyn grundskola 2012. Kvalitetssäkrade bedömningsindikatorer för ett representativt urval beslut*.
- Skolinspektionen, *Riktlinje för uppföljning av kvalitetsgranskning, version 3.0*. Dir 2010: 3566.
- Skolinspektionen, *Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring*. 2013-05-02.
- Skolinspektionen, *Statistik regelbunden tillsyn 2012*. Dnr 40-2013:1208.
- Skolinspektionen, *Utvecklad modell för risk- och väsentlighetsanalys i tillsynen*. Dnr 2012:991.
- Skolinspektionen, *Årsredovisning för 2010*. Dnr 10-2010:6658.
- Skolinspektionen, *Årsredovisning för 2011*. Dnr 10-2011:6465.
- Skolinspektionen, *Årsredovisning för 2012*. Dnr 10-2012:5700.
- Skolverket, *Att fånga undervisningstiden med målen i fokus*. Rapport 384. 2013.
- Skolverket, *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? Rapport 374*. 2012.
- Skolverket, *Skolverkets allmänna råd – planering och genomförande av undervisningen*.

Elektroniska källor

- Dagens nyheter. *Skolkollen*. <http://www.dn.se/nyheter/sverige/skolkollen> (hämtat 2013-10-22).
- Skolinspektionen. *Samlad tillsyn av skolor i företag fortsätter*. <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyngranskning/Nyheter1/Samlad-tillsyn-av-skolor-i-foretag-fortsatter/> (hämtat 2013-02-10).

STATENS TILLSYN ÖVER SKOLAN – BIDRAR DEN TILL FÖRBÄTTRADE KUNSKAPSRESULTAT?

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på
www.riksrevisionen.se

2012	2012:1	Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
	2012:2	Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
	2012:3	DO och diskrimineringsfrågorna
	2012:4	Att styra självständiga lärosäten
	2012:5	Besparingar i försvarets materielförsörjning. Regeringens genomförandegrupp 2008
	2012:6	Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
	2012:7	Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
	2012:8	Citybanans regionala medfinansiering
	2012:9	Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor
	2012:10	Statens försäljningar av apotek
	2012:11	Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011
	2012:12	Tandvårdsreformen 2008 – när den alla?
	2012:13	Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning
	2012:14	Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?
	2012:15	Staten på spelmarknaden – när man målen?
	2012:16	Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden
	2012:17	Godkänd? – Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän
	2012:18	Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband
	2012:19	SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens?
	2012:20	Statens insatser inom ambulansverksamheten
	2012:21	Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?
	2012:22	Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt
	2012:23	Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande

STATENS TILLSYN ÖVER SKOLAN – BIDRAR DEN TILL FÖRBÄTTRADE KUNSKAPSRESULTAT?

- 2012:24 Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013
– tydlig och transparent?
- 2012:25 Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser
- 2012:26 Etablering genom företagande – är statens stöd till företagare
effektiva för utrikes födda?
- 2012:27 Utsläppshandel för att begränsa klimatförändringen – fungerar det?
- 2013 2013:1 Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
- 2013:2 Statliga myndigheters skydd mot korruption
- 2013:3 Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
- 2013:4 Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
- 2013:5 Staten på telekommarknaden
- 2013:6 Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot
arbetsgivare
- 2013:7 Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer
– når förmånerna fram?
- 2013:8 Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
- 2013:9 Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
- 2013:10 På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
- 2013:11 Statens kunskapsspridning till skolan
- 2013:12 Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
- 2013:13 Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
- 2013:14 Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot
spararnas krav?
- 2013:15 Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Skr. 2013/14:200
Bilaga

Riksrevisionen har granskat den statliga tillsynen och kvalitetsgranskningen av grund- och gymnasieskolan.

Utvärderingar visar på sjunkande kunskapsresultat bland svenska elever och att den svenska skolan blivit allt mindre likvärdig. Ett av statens styrmedel för att verka för en likvärdig utbildning av god kvalitet är inspektion av skolhuvudmännen genom tillsyn och kvalitetsgranskning. Skolinspektionen ansvarar för denna verksamhet.

En granskning från Riksrevisionen visar att den statliga tillsynen för närvarande inte på ett tillräckligt verksamt sätt verkar för att ge goda förutsättningar för att alla elever får en likvärdig utbildning av god kvalitet som ger möjlighet till förbättrade kunskapsresultat. Det beror bland annat på att tillsynen i stora delar inte inriktas på undervisningen. Den regelbundna tillsynen kan därför utvecklas. Dessutom täcker kvalitetsgranskningen idag en alltför liten andel av den undervisning som bedrivs för att den ska kunna kompensera bristerna inom tillsynen. Riksrevisionen bedömer också att regeringens styrning av den regelbundna tillsynen och kvalitetsgranskningen kan stärkas.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga om Skolinspektionens uppdrag ska förtydligas. Riksrevisionen rekommenderar också Skolinspektionen att arbeta för att tillsynen i högre grad får en inriktning så att kvalitativa bedömningar av till exempel undervisningen underlättas. Skolinspektionen bör också förstärka uppföljningen i syfte att se till att huvudmännen avhjälpjer påpekade brister.

ISSN 1652-6597

ISBN 978 91 7086 3264

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 mars 2014

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Borg, Adelsohn Liljeroth, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Ullenhag, Hatt, Ek, Löf, Enström, Arnholm

Föredragande: statsrådet Arnholm

Regeringen beslutar skrivelse 2013/14:200 Riksrevisionens rapport om statens tillsyn över skolan.