

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53)

Regeringens diarienummer (U2022/03532)

Skolinspektionen har tagit del av betänkandet *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53)*.

Skolinspektionens utgångspunkter

Betänkandet är mycket omfattande och spänner över många frågor. Det handlar om stora eventuella framtida förändringar av skolans styrning.

Utredarens uppgift har varit att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för offentliga skolor, samt andra alternativ som stärker statens ansvar för skolan utöver att staten blir huvudman. Utredningen har gjort ett omfattande arbete och beskriver två alternativ.

Skolinspektionen tar inte ställning till, utifrån beskrivningarna, om ett förstatligande bör göras, eftersom vi ser detta som en fråga för politiska avvägningar. Myndigheten vill dock förmedla att erfarenheter från inspektion visar att flera aspekter behöver tas med i fortsatt beredning. Detta gäller bland annat Skolinspektionens erfarenheter att friskolesektorn, dess karaktär med marknadsinslag och dess roll i ett sådant system särskilt behöver fokuseras.

Skolinspektionen avgränsar därutöver i första hand sina synpunkter till dels en diskussion om tydlighet i begreppet statligt ansvar, dels de avsnitt som rör granskningens roll och ansvarsutkrävande i de två alternativen. Vidare har Skolinspektionen synpunkter på myndighetsstrukturen. Utredningen bedömer att i de två alternativ för ny myndighetsstruktur som beskrivs i betänkandet, så ska inspektionen i båda fallen ingå i en större skolmyndighet där stöd, bidrag, normering och utvärdering skulle finnas jämsides med inspektion.

Sammanfattning

Allmänt om ökat statligt ansvar

- I båda alternativen i betänkandet finns en tydlig linje att den skisserade systemansvariga myndigheten ska möta flera huvudmäns svaga kapacitet med ett ökat statligt kapacitetsbyggande. Även fristående aktörer ska ingå i detta. Här finns en grundläggande fråga om vad det innebär med starka kompletterande inslag från staten i jämförelse med *huvudmäns eget ansvar*. Det är viktigt för en framtida inspektion att veta vad som krävs av en huvudman. Det behöver göras tydligt om syftet är att statens stöd ska lösa den oförmåga eller svaga kapacitet som vissa huvudmän har visat, och vad det i sådana fall får för konsekvenser för ansvarsutkrävande. Om oklarheter finns kring ansvarsutkrävande kan det ytterst försvåra inspektionens möjligheter att stå upp för elevernas rättigheter.

Om granskning och myndighetsstruktur

- Skolinspektionen ser att analysen kring hur granskning ska genomföras vid ett fullgånget förstatligande är knapphändig. Det är även mindre analyserat hur granskningen bör skilja sig mellan skolor med statlig huvudman och skolor med enskild huvudman.
- Skolinspektionen avstyrker en sammanslagen skolmyndighet, det vill säga bedömningen att befintliga uppgifter som nuvarande statliga skolmyndigheter har bör finnas i en och samma organisation. Skolinspektionens bedömning är att det fortsatt finns behov av att tillsyn, kvalitetsgranskning och tillståndsprovning är skilda från stöd och bidragsgivning. Detta bland annat för att skolan inte i något av alternativen blir genomgående statlig, utan fristående aktörer kommer fortsatt att finnas. Utvecklingen av lagstiftningen för alla skolor kommunala som fristående, har också gjort att detta behov har stärkts. Under den tid som Skolinspektionen verkat är våra erfarenheter att en fristående och oberoende

myndighet varit till gagn för tydlighet gentemot huvudmän. Det gäller såväl i beslut med krav på hög rättssäkerhet och i återföring som i annan kommunikation. Om inspektion blandas med stöd finns risk för att staten verkar med olika logiker mot samma huvudman. Detta kan påverka ansvarsutkrävandet.

- Att inspektion bör finnas i en fristående myndighet skild från stöd beror också på utvecklingen av det svenska skolväsendet. Skolan är mångfasetterad och har många fristående och kommunala aktörer. I skolväsendet finns marknadsliknande inslag med till exempel fritt skolval, konkurrens och möjligheter att starta skola i bolags- och stiftelseform. Vidare är inte skolpengen styrd, utan medel kan användas till annan verksamhet eller till vinst. Skolinspektionen har under åren fått medel för ekonomisk granskning och ägar- och ledningsprövning har införts. Det är viktigt att vara medveten om att det kan förekomma oseriösa aktörer som vill driva skola. Att sammanblanda stöd, bidragsgivning och ansvarsutkrävande inspektion skulle bli än mer otydligt mot aktörer som inte tar sitt ansvar.
- Skolinspektionen ifrågasätter om den myndighetsbildning som utredningen skissar blir hållbar. Den systemansvariga myndigheten skulle bli mycket diversifierad jämfört med hur myndigheter generellt organiseras idag. På grund av en ökande komplexitet i många frågor har flera myndigheter, enligt Statskontoret, snarare renodlats. Den huvudmannamyndighet som skisseras skulle dessutom bli mycket stor. Den statliga sektorn skulle bli väsentligt förändrad och en så pass stor myndighet skulle ha många utmaningar. Det finns heller inte, utifrån vår erfarenhet, så omfattande myndigheter idag som den som föreslås ha huvudmannaskapet för dagens kommunala skolor.
- Skolinspektionen avstyrker bedömningen att kvalitetsgranskning ska exkluderas från inspektion. Myndighetens tydliga erfarenhet är att tillsyn tillsammans med kvalitetsgranskning bildar en mer effektiv och starkare inspektion och utgör en helhet som behöver värnas för största ändamålsenlighet.

Övriga synpunkter

Skolinspektionen bedömer att många ytterligare frågor i betänkandet har fortsatt utredningsbehov. Vi vill framhålla att en fortsatt analys tydligt behöver fokusera friskolornas roll i ett statligt styrt system.

Den långa tidsplan som skissats visar att en reform mot förstatligande skulle vara mycket omfattande. Att planera över 20 år får anses mycket svårt då skolan hela tiden berörs av olika samhällsförändringar.

Utöver dessa huvudsakliga synpunkter gör Skolinspektionen bedömningen att det finns många delar i betänkandet som är intressanta att utreda vidare.

Skolinspektionen ser positivt på vidare utredning av de bedömningar som relaterar till:

- En ökad differentiering/anpassning av regelverket utifrån skolhuvudmäns olika förutsättningar, med syftet att stärka elevernas rätt till likvärdig utbildning.
- Vissa bedömningar som innebär en skärpning vad gäller kraven vid tillståndsprovning.
- En översyn av de undantag som finns för vissa skolor och ämnen från kraven på legitimation och behörighet.

Nedan redogörs för motiven till Skolinspektionens ställningstaganden. Skolinspektionen har i detta fall valt att ge övergripande synpunkter på utredningens bedömningar.

Ett ökat statligt kapacitetsbyggande behöver ställas mot nuvarande principer om huvudmäns eget ansvar

Utredningens direktiv är inriktade på att många huvudmän har en svag kapacitet. De alternativ som skissas bygger därför till stor del på att det statliga kapacitetsbyggandet bör öka. Detta för att elever ska få en mer likvärdig utbildning. Skolinspektionen instämmer i att variationer mellan huvudmän har varit tydliga och att de är problematiska. Alla elever måste ges rätt till en likvärdig utbildning. Att variationer funnits har myndigheten framfört vid flera tillfällen i olika rapporter. Vi har också pekat på vikten av huvudmäns ansvarstagande. Genom vår inspektion ser vi återkommande att vissa huvudmän inte gör tillräckligt. Det kan handla om bland annat kompensatoriska insatser till skolor i behov, att från centralt håll främja att undervisningen präglas av vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, eller att från centralt håll ge stöd för kompetensutveckling för lärare och annan personal och ge stöd vid rekrytering av till exempel erfarna rektorer och lärare.

Ett perspektiv som är viktigt är dock att Skolinspektionen framfört att denna bild inte är statisk. Den stora majoriteten huvudmän, cirka 85-90% gör förbättringar och rättar de brister vi pekat på. De som inte gör förbättringar går vi vidare med

genom att till exempel använda viten och stängningar. Eftersom det stora flertalet rättar brister är det viktigt att lyfta att inspektion haft en pådrivande roll och effekt. Skolinspektionen är dock oroad över att brister över åren återkommer på vissa skolor. Det är inte ovanligt att detta har koppling till utmaningar som personalrörlighet och strukturella problem. Vi reducerar dock inte några krav enligt lagen utan pekar alltid på vikten av huvudmäns aktiva ansvarstagande. I hit-tillsvarande system så är inspektion det formella instrument som ska användas för att kunna kräva ansvar av en huvudman som inte uppfyller statliga krav. I utredningens förslag så finns nu en stark betoning på att det inte är tillsyn utan kapacitetshöjande stöd som ska vara den pådrivande kraften. I OECDs termer kan detta beskrivas som ett skifte från *hard tools* till *soft tools*. Att satsa på en stor del kapacitetshöjande stöd kan vara en prioritering. Det kan inte Skolinspektionen ta ställning till eftersom det är en politisk bedömning och avvägning. Skolinspektionen vill dock peka på att det är en betydande principiell förändring jämfört med idag. I propositionen¹ som lades fram innan nuvarande skolmyndigheter bildades var en utgångspunkt att stödet till huvudmän skulle vara relativt begränsat. Detta för att det inte skulle krocka med den ansvarsutkrävande uppgiften. En sådan prioritering behöver därför ses i förhållande till lagstiftning om ansvar, viten, förelägganden, ingripanden mot kommuner genom verksamhetsförbud med mera. Den behöver också ses mot att olika huvudmän kan ha olika drivkrafter på en skolmarknad.

Generellt har Skolinspektionen flera synpunkter i detta yttrande som rör ansvar och roller. Myndigheten vill peka på att vi lyfter detta i ett elevperspektiv. Det handlar om elevers rätt till en bra utbildning. Vissa frågor kan uppfattas som tekniska men om roller och ansvar i ett framtida system är oklara kan det leda till försvagningar av utbildningen på grund av att aktörer skjuter problem emellan sig eller inte har tillräcklig insikt.

Vikten av en oberoende inspektion för att tydliggöra roller och ansvar

Hur myndigheter ska organiseras är en politisk fråga. Det finns givetvis flera sätt att organisera myndigheter inom ett sektorsområde. Det Skolinspektionen här förmedlar är myndighetens erfarenheter av att ha varit en renodlad inspektion i 15 år, av hur skolsystemet utvecklats och av att granska Sveriges särskilda skolsystem med såväl kommunala som ett stort antal enskilda aktörer.

Skolinspektionens erfarenhet av att vara en fristående inspektionsmyndighet är att det främjar vår effektivitet och bidrar till ökat fokus på kärnuppdraget. En

¹ Prop 2007/08:50, Nya skolmyndigheter, s 51

viktig del av erfarenheterna är att huvudmän i hög grad upplever att våra beslut, vår återföring och vår roll som tydlig. Myndigheten har också, tack vare sitt renodlade uppdrag, haft möjlighet att snabbt anpassa verksamhetens inriktning och metoder till omvärldens förändringar. Detta bedömer vi är till nytta för likvärdigheten och kvaliteten i svensk skola och ytterst eleverna.

Utredningen lyfter argument för att samla ansvaret inom sektorn genom att slå samman befintliga skolmyndigheter. Det skulle till exempel kunna underlätta i kontaktvägarna för huvudmän och skolor. Vidare kan det finnas vissa möjligheter till samordningsvinster. Dessa argument kan i vissa delar ha relevans. Skolinspektionen vill dock framhålla att behovet av en oberoende granskningsmyndighet väger tyngre. Under de år som myndigheten funnits har verksamheten utvecklats för att kunna möta den allt mer ökade komplexiteten i skolsystemet. Bland annat har, sedan myndighetens bildande, antalet enskilda huvudmän ökat samtidigt som myndigheten fått utökade möjligheter att tillse att dessa har insikt i de lagar och regler som styr skolan, att ägare och ledning är lämpliga och att de har ekonomiska förutsättningar som krävs för att bedriva en verksamhet som lever upp till de krav som ställs i skollagen.

Inför bildandet av Statens skolinspektion angavs vikten av att tydliggöra roller och ansvar i styrningen av skolan. Vidare angavs att syftet var att skapa en mer effektiv och ändamålsenlig tillsyn och kvalitetsgranskning för att därigenom säkerställa elevernas rätt till en god utbildning. Ytterligare skäl som angavs i samband med bildandet av Skolinspektionen som fristående granskningsmyndighet var bland annat att en uppdelning mellan statens kontrollerande och stödjande styrning skulle innebära ökad förutsägbarhet och effektivitet genom en tydligare rollfördelning. Därutöver bedömdes det lämpligt, inte minst ur effektivitetssynpunkt, att också förena tillståndsgivning med tillsyn.²

Statskontoret har tidigare framhållit att det principiellt finns vissa problem med att blanda tillsynsuppgifterna med andra roller, framför allt främjande uppgifter som rådgivning och bidragsgivning, där det finns en stor risk att myndighetens opartiskhet kan ifrågasättas.³ Behovet och vikten av en oberoende och självständig inspektionsmyndighet har även konstaterats i andra statliga utredningar.⁴

På samma vis som tillsyn, är tillståndsprovning en myndighetsutövning där beslut fattas efter provning. Besluten kan överklagas. Att denna verksamhet även

² Prop. 2007/08:50, Nya skolmyndigheter, s 39.

³ Statskontoret (2012) *Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 10, 49 ff.

⁴ SOU 2007:101 *Tydlig och öppen, förslag till en stärkt skolinspektion*; SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter*; SOU; SOU 2004:100 *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*.

fortsättningsvis ska ingå i den inspekterande myndigheten ter sig naturligt. Skolinspektionens erfarenhet är att synergieffekter skapas genom att ha inspektion och tillstånd inom samma myndighet. Till exempel skapas goda förutsättningar att enkelt och effektivt följa en enskild huvudman hela vägen från tillståndsprövning till etableringskontroll, tillsyn under första verksamhetsåret och fortsatt i den ordinarie riskbaserade inspektionen.

I en internationell utblick kan vi konstatera att länder som har en hög grad av komplexitet i sitt skolsystem med såväl privata som kommunala aktörer har en fristående inspektion. Som exempel kan nämnas England och Nederländerna. Andra länder, som Finland och Norge, har en mycket liten andel fristående skolor och en stor majoritet offentliga skolor. Dessa länder har oftast inte en fristående inspektion.

Några länder har också på sistone förändrat sin organisation för att stärka inspektionens ställning. Skottland står inom kort inför bildandet av en oberoende inspektionsmyndighet som därmed frikopplas från myndighetens mer stödjande arbete. Denna förändring har inletts efter OECDs rekommendationer om en renodling av den skotska inspektionsverksamheten.

Skolinspektionen ser, mot bakgrund av vår erfarenhet, att motiven för myndighetens bildande fortfarande är relevanta. Det innebär att behovet av en fristående inspektionsmyndighet kvarstår. Skolinspektionen avstyrker därför utredningens bedömning vad gäller en sammanslagen skolmyndighet.

En sammanslagning av skolmyndigheter innebär en stor diversifiering

I betänkandet presenteras en systemansvarig myndighet som ska ersätta dagens skolmyndigheter. Skolinspektionen invänder som nämnts mot en sådan sammanslagning. Utifrån förvaltningspolitiska erfarenheter är vår uppfattning att en myndighet med ett sådant omfattande och differentierat uppdrag kan riskera att leda till oklar roll- och ansvarsfördelning och därmed motverka målen om en effektiv och tydlig statsförvaltning. Vi ser stora utmaningar vad avser såväl extern som intern styrning av en myndighet med så många olika uppdrag. Utredningen har också pekat på att frågan om en oberoende inspektion kan behöva utredas vidare.

Flera större sammanslagningar av myndigheter genomfördes under perioden 1994-2010. I de utredningar som följt upp om en-myndighetsreformerna har utvecklats i linje med regeringens avsikter konstateras att det saknas utvärderingar som svarar på om effekterna eller målen med omorganiseringen har uppnåtts. Man konstaterar att det finns vissa tecken på samordningsvinster men å andra sidan konstateras att den här typen av processer tar mycket tid och att

det krävs stor uthållighet i implementerings- och förändringsarbetet. Statskontoret konstaterar också att det vanligen, vid sammanslagningar, tar tid för centrala funktioner att finna sin roll samt att det är svårt för styrsignalerna att få genomslag ute i organisationen. Det finns också flera exempel på att, efter en sammanslagning, vissa specialistfunktioner bryts ut från stormyndigheten och bildar egna myndigheter. Inte sällan handlar det då om att tillsyn/kvalitetsgranskning bildar en egen myndighet.⁵

Utredningen bedömer att behovet av vissa av de särskilda organ som i dag finns hos Skolverket och Skolinspektionen, tex Barn-och elevombudet, Skolväsendets överklagandenämnd och Lärarnas ansvarsnämnd bör behovsprövas om en ny systemansvarig myndighet inrättas vid ett fullgånget förstatligande. Något organ kan enligt utredningen också tillkomma. Skolinspektionen vill framhålla att en fortsatt analys av behoven av dessa särskilda organ behöver utgå även från de fristående skolorna, och inte bara utifrån ett förstatligande av de offentliga skolorna.

En stor huvudmannamyndighet leder till omfattande förändringar för hela den statliga sektorn

Den skolhuvudmannamyndighet som föreslås i utredningens alternativ 1 skulle omfatta närmare 200 000 medarbetare. Detta kan jämföras med Polismyndigheten (cirka 35 000 medarbetare) och Försvarsmakten (cirka 25 000 medarbetare).⁶ Bildandet av en så stor myndighet skulle utifrån vår överblick vara mycket ovanlig.

Skolan har varit föremål för flera omfattande reformer de senaste årtiondena. Om förslagen om en stor huvudmannamyndighet realiserar innebär det för arbetstagarna en stor förändring och ett skifte till att arbeta inom en mycket stor organisation. Ytterligare 10-20 år av reformering och förändringsarbete riskerar ta fokus och energi från skolan. Förändringsarbete tar tid, skolutveckling tar tid och att förändra och implementera den systemändring som beskrivs riskerar att hämma pågående utvecklingsarbete.

⁵ Statskontoret (2010). *När flera blir en – om nyttan med en-myndigheter*.

⁶ Arbetsgivarverkets statistik för 2022

Utredningens beskrivning ändrar inte förhållandet att det svenska skolsystemet fortsatt är mångfasetterat och med många fristående aktörer – detta kräver tydlighet vad gäller ansvarsutkrävande

I det fall regeringen väljer att gå vidare med alternativ 1, där utredaren beskriver ett fullgånget förstatligande av offentliga skolor, behöver det utredas vidare och tydliggöras hur inspektionens verktyg skulle fungera för statliga skolor, där det alltså skulle bli staten som i stor omfattning granskar statlig verksamhet.

I såväl alternativ 1 som alternativ 2 finns samtidigt fristående skolor kvar som egna aktörer. Dessa verksamheter ska även fortsättningsvis ansöka om tillstånd och inte finnas inom det statliga huvudmannskapet. De ska vidare, som vi läser utredarens förslag, fortsatt ha ägar- och ledningsprövning och omfattas av de sanktioner som inspektionen har att använda om de fristående skolorna har brister. Utredningens direktiv innefattade till stora delar inte friskolors roll, och de har heller inte en stor plats i utredningens bedömningar. Vi vill poängtera att det är mycket viktigt att beakta även dessa delar i den fortsatta beredningen.

Sverige har i många delar ett unikt skolsystem med en stor friskolesektor. Denna sektor består av cirka 750 enskilda huvudmän i varierande storlek, associationsform och ägande. Systemet är utformat för att ha betydande inslag av marknadsmekanismer vilket också kan innebära att drivkrafterna hos ägare och huvudmän kan variera och att målkonflikter i systemet kan uppstå. Skolinspektionen har sedan 2019 i uppdrag att genomföra ägar- och ledningsprövningar. Prövningen innebär att vi bedömer om personerna i ägar- och ledningskretsen för enskilda skolhuvudmän uppfyller lagkravet om insikt och lämplighet. I vissa fall visar granskningen att det finns allvarliga brister. Det finns även signaler som tyder på att välfärdsbrotten ökar. Skolinspektionen bedömer att systemets utformning därför ställer höga krav på att det finns en tydlig, effektiv och inte minst oberoende inspektion.

Trots att merparten aktörer är seriösa är det viktigt att vara vaksam mot att det kan finnas aktörer som är oseriösa och som kan försöka missbruka eller utnyttja systemet. Inte minst vid en situation där en oseriös aktör tar emot stöd från staten och samtidigt inte gör sitt bästa för att leva upp till sitt ansvar för utbildning av hög kvalitet är det viktigt att den stödjande och den kontrollerande instansen är åtskilda och oberoende av varandra.

Stöd och tillsyn riskerar även med dagens organisation att stå för olika logiker, vilket myndigheten lyft i sin årsrapport. Huvudmän ska enligt lagstiftningen ha

en självständig förmåga att leva upp till sitt omfattande ansvar. Ett föreläggande, eventuellt med vite, syftar till att påverka huvudmannen att av egen kraft höja ambitionerna för skolverksamheten och att genomföra förbättringsinsatser som håller över tid. Men denna ansvarsutkrävande verkan kan minska om huvudmannen samtidigt tar emot stöd. När ett starkt ansvarsutkrävande behövs av en huvudman som misskött sin verksamhet kan det framstå som motsägelsefullt om inspektionen kräver ansvar och en annan myndighet ger stöd, bidrag och hjälp. Därtill försvåras Skolinspektionens bedömning av om huvudmannen har en självständig förmåga eller inte. Avsaknad av självständig förmåga kan vara en grund för att återkalla tillståndet att driva skola. Dessa problem skulle kunna försvåras om inspektion dessutom låg i samma myndighet som den funktion som gav stöd i form av konsultativa insatser eller ekonomiska bidrag. En huvudman kan då ha svårt att förstå myndighetens kommunikation som såväl kan innebära krav och stängningar samtidigt som den är givande och stödjande.

Vad gäller det begreppet "statligt ansvar" som används genomgående i betänkandet menar Skolinspektionen att det finns vissa otydligheter. I alternativ 1 talas det om en statlig skola samtidigt som kommuner har ett fortsatt ansvar för till exempel elever med stor skolfrånvaro och elevers skolskjuts. I alternativ 2 benämns sådant som är stöd, bidragsgivning, fortbildningssatsningar och dialog som statligt ansvar. Skolinspektionen menar att det är centralt att tydliggöra vad "statligt ansvar" innebär för att möjliggöra ansvarsutkrävande. Detta har stor betydelse vid rättsverkande beslut i tillsyn där det måste framgå vem som har ansvar i olika frågor och om ansvaret har reducerats eller flyttats. Om till exempel strategiska kompetensförsörjningsinsatser blir ett statligt ansvar, hur påverkar det ansvarsutkrävandet vad gäller det området för skolans huvudman? Att kunna utkräva ett tydligt ansvar vid brister i verksamheten är viktigt för elevers rätt till en likvärdig utbildning av hög kvalitet.

Det kan finnas särskilda skäl för att skilja på granskning och stöd i sektorer som rör skola, vård och omsorg

En åtskillnad mellan stöd och tillsyn/kvalitetsgranskning är en central utgångspunkt för möjligheterna till ett tydligt ansvarsutkrävande i de fall verksamheter bedöms ha svagheter i sina arbetsätt eller brister i förhållande till skolans författningar. Statskontoret beskriver hur det ökade antalet privata aktörer och en ökad mångfald av utförare har drivit fram en mer renodlad myndighetsstruktur. Inte minst gäller detta tillsyn där en fristående tillsynsmyndighet bedöms kunna svara bättre och snabbare mot den utveckling som sker på en snabbföränderlig

skolmarknad.⁷ På senare år har också behovet av kontroll uppmärksamats allt mer och regeringen och riksdagen har förstärkt Skolinspektionens kontrollerande uppgifter, i och med prövning av lämplighet och insikt hos ägar- och ledningskrets och prövning av ekonomiska förutsättningar samt ökade möjligheter att återkalla tillstånd.

Skolinspektionen är medveten om att det finns stora myndigheter med sektorsansvar som samtidigt utövar tillsyn. Vår bild är dock att det främst gäller andra sektorer än skola, vård och omsorg, inte minst mot bakgrund av de inslag av marknadsmekanismer och stora antal utförare som kännetecknar dessa sektorer. Vi bedömer sammantaget att möjliga risker med en sammanslagning av de olika funktionerna i en och samma myndighet är otillräckligt belysta av utredningen.

Tillsyn tillsammans med kvalitetsgranskning utgör en mer effektiv och starkare inspektion

I betänkandet föreslås kvalitetsgranskning utvecklas till en form av verktyg inom de obligatoriska kvalitetsdialoger som föreslås. Utredningen anser även att kvalitetsgranskning kan utvecklas som en del inom en utvärderingsverksamhet. Skolinspektionen avstyrker detta och vill framhålla kvalitetsgranskning som en egen och fördjupad inspektionsform som tillsammans med tillsyn utgör en helhet som bildar en bred och komplett inspektion. I den proposition som låg till grund för Skolinspektionens bildande skrev också regeringen att kvalitetsgranskning avsågs bli ett än viktigare inslag i inspektionsverksamheten jämfört med tidigare.⁸ Skolinspektionen ser inte heller motiven för varför kvalitetsgranskning skulle finnas inom de utbildningsformer som hanteras av Universitetskanslersämbetet och Myndigheten för yrkeshögskolan, men inte inom skolväsendet.

Styrkan med kvalitetsgranskning är bland annat att den möjliggör en mer nyanserad och fördjupad bild

Skolinspektionen vill lyfta vikten av en inspektionsmyndighet där kontroll av regel efterlevnad kombineras med möjligheten att granska och bedöma verksamheternas kvalitet. Inom ramen för kvalitetsgranskning finns möjlighet att ge huvudmannen och verksamheterna en mer nyanserad återkoppling och utifrån

⁷ Statskontoret (2016) *Om offentlig sektor – Renodling av statlig verksamhet*. s. 36.

⁸ Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*, s. 38.

uppsatta kvalitetskriterier bedöma om verksamheterna i hög utsträckning, i flera delar eller i låg utsträckning uppfyller de uppställda kvalitetskriterierna. Om verksamheten i flera delar eller i låg utsträckning uppfyller kvalitetskriterierna fattar Skolinspektionen beslut om utvecklingsområden vilka följs upp efter sex månader. I besluten lämnar myndigheten framåtsyftande rekommendationer som utgör stöd i det vidare förbättringsarbetet. Skolinspektionens uppföljning visar att 86 procent av skolorna och 75 procent av huvudmännen som fått minst ett utvecklingsområde vid regelbunden kvalitetsgranskning vidtagit eller planerar att vidta tillräckliga åtgärder för att höja kvaliteten i de granskade skolorna.⁹ Resultatet visar att kvalitetsgranskning har en pådrivande roll, inom de områden som granskats, för att förbättra situationen för eleverna. Skolinspektionen genomför kvalitetsgranskning såväl regelbundet som tematiskt. Skolinspektionens uppföljningsenkäter inom kvalitetsgranskning uppger många rektorer att granskningen kommer bidra till skolans förbättringsarbete.¹⁰ I en extern utvärdering av Skolinspektionens regelbundna kvalitetsgranskning framkommer att nästan samtliga skolor i utvärderingen i någon mån hade vidareutvecklat eller påbörjat ett förbättringsarbete till följd av granskningen. Intervjuade huvudmän, rektorer och lärare beskrev att granskningen redan haft eller kommer att ha betydelse för att stärka kvaliteten i undervisningen på skolan.¹¹

I debatten om skolan lyfts ibland efterfrågan på en tillsyn som i högre utsträckning bidrar till lärande och utveckling. I den diskussionen är det viktigt att lyfta fram Skolinspektionens kvalitetsgranskning. Tillsyn utgör ett viktigt kontrollinstrument och en oberoende skarp tillsyn med kraftfulla sanktionsverktyg är vid givna tillfällen, och kopplat till vissa verksamheter i vissa situationer, en förutsättning för att kontrollera regelefterlevnad och för att säkerställa elevernas rätt till en god utbildning i en trygg miljö. Ibland är dock tillsynsverktyget inte det mest ändamålsenliga för att få en fördjupad bild inom det område som ska utredas. Som ett exempel för att tydliggöra hur tillsyn och kvalitetsgranskning kompletterar varandra kan inspektion av huvudmannens kompensatoriska uppdrag nämnas. Där kan tillsynen kontrollera om huvudmannen har en modell för att fördela resurser till skolenheter. Däremot kan tillsynen inte användas för att bedöma hur väl resursfördelningen når sitt syfte, det vill säga att faktiskt uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Där utgör i stället kvalitetsgranskningen ett viktigt komplement som kan visa med vilken

⁹ Skolinspektionen (2023). Årsredovisning för verksamhetsåret 2022. s 70-71.

¹⁰ Uppföljningsenkäterna inom kvalitetsgranskning var pausade under pandemin. Resultaten avser svar i enkäter som genomfördes innan 2020.

¹¹ Strategirådet (2020). *Utvärdering av Skolinspektionens regelbundna kvalitetsgranskning – Målgruppsperspektivet*. Rapport, december 2020. Dnr SI 2020:6037.

kvalitet resursfördelningen gjorts. Inom många områden är det på motsvarande sätt, som vad gäller resursfördelning, lämpligt att kombinera tillsyn med kvalitetsgranskning för att möjliggöra inspektion av såväl regelefterlevnad som kvalitet i utförandet. Därutöver kan tillsynen med fördel kombineras med kvalitetsgranskning för att nå ett bredare urval skolor och huvudmän, vilket ytterst gynnar elevernas utveckling och lärande.

Skolinspektionen vill också betona att för den granskade huvudmannen ger ett beslut inom kvalitetsgranskning en tydlig bild av vad som behöver förbättras och även vad som fungerar väl. Ett sådant beslut kan betyda minst lika mycket och leda till skolförbättring, som ett beslut inom tillsyn.

Skolinspektionen invänder mot att utvärdering och kvalitetsdialog skulle kunna ersätta kvalitetsgranskning

Skolinspektionen vill framhålla vikten av en kvalitetsgranskning där granskning och bedömning av för eleverna centrala förutsättningar och processer genomförs såväl på huvudmannanivå som på skolenhetsnivå.

I utredningens alternativ beskrivs hur Skolinspektionens kvalitetsgranskning skulle kunna utvecklas till ett verktyg dels inom de obligatoriska kvalitetsdialogerna, dels inom utvärdering. Det finns dock avgörande skillnader mellan kvalitetsgranskning, dialog och utvärdering. Ibland finns missuppfattningar att en kvalitetsgranskning från Skolinspektionen utgörs av den rapport som avslutar en tematisk kvalitetsgranskning. Denna kan tas för en utvärderingsrapport, men till skillnad från en utvärdering så har myndighetsbeslut fattats för alla verksamheter som ingått i granskningen. Vidare så bygger inte en kvalitetsdialog på myndighetsbeslut mot enskilda huvudmän utan på samtal.

Inom ramen för Skolinspektionens tematiska kvalitetsgranskning och med stöd i den empiri som samlas in, sammanställs, analyseras och kommuniceras resultatet i övergripande rapporter som bidrar till kunskap inom de områden som granskats och når en bredare målgrupp än de verksamheter som granskas. På så vis bidrar rapporterna till skolförbättring utöver endast för de verksamheter som omfattas i den aktuella granskningen.

I betänkandet föreslås den systemansvariga myndigheten ansvara för uppföljning och utvärdering som gäller hela systemet. Här bedömer utredningen att Skolinspektionens kvalitetsgranskningar till delar har ett liknande syfte som utvärderingar och att Skolinspektionens kvalitetsgranskning skulle kunna utvecklas inom den nya myndighetens utvärderingsuppdrag. Skolinspektionen delar inte

den bilden. Här menar Skolinspektionen att det främsta syftet med kvalitetsgranskning är att granska och återkoppla till respektive granskad verksamhet, genom beslut riktade till var och en om just deras situation och utvecklingsbehov. För att nyttja begränsade resurser på bästa sätt, och rikta inspektion dit den mest behövs, görs urval till såväl tillsyn som kvalitetsgranskning utifrån risk och väsentlighet och en behovsanalys, vilket har ett annat syfte än utvärdering så som den beskrivs i utredningen. En utvärdering handlar inte om att återkoppla till enskilda verksamheter. Det finns däremot en möjlig risk i att aktörer kan bli mer negativt inställda till att lämna uppgifter till uppföljning och utvärdering om de vet att de även kommer att användas till granskning av samma myndighet.

Om Skolinspektionen inom ramen för kvalitetsgranskning ser att verksamheter inte åtgärdar utvecklingsområdena, eller om andra brister upptäcks inom ramen för granskningen, finns rutiner för att lyfta över ärendet till tillsyn och därmed kunna använda skarpare sanktionsverktyg. Sammantaget leder dessa flexibla inspektionsmetoder till en effektiv granskning i syfte att säkerställa elevernas rätt till en god utbildning.

Kvalitetsdialog bör enligt Skolinspektionen inte ersätta kvalitetsgranskning. Kvalitetsgranskning syftar till att utreda och bedöma kvalitet inom ett fördjupat och inte sällan undervisningsnära område hos såväl skolor som huvudmän, medan dialogen fokuserar huvudmännens kvalitetsarbete på en mer övergripande nivå.

Avslutande synpunkter

Betänkandet är mycket omfattande och spänner över många frågor. Det handlar om stora eventuella framtida förändringar av skolans styrning. För ett betänkande av den omfattningen hade det varit önskvärt med en längre remisstid än den nu aktuella.

Utöver det som framförts i tidigare avsnitt vill Skolinspektionen framhålla att det finns flera intressanta bedömningar och resonemang i utredningen som kan vara möjliga att genomföra oavsett om regeringen väljer att gå vidare med de olika alternativen eller inte, i syfte att stärka kapacitet och ansvarstagande och att stärka lärarprofessionen. Myndigheten kommenterar särskilt några områden nedan.

Elevers rätt till likvärdig utbildning kan stärkas med en mer differentierad skollagstiftning

Skolinspektionen delar utredningens utgångspunkt att elevernas rätt till likvärdig utbildning är mer angelägen att värna än lika villkor för skolhuvudmännen. I betänkandet beskrivs hur det, enligt rådande principer, ska gälla lika villkor mellan fristående och offentliga skolor, något utredningen menar genomsyrar dagens regelverk för skolan. Detta stämmer inte helt. Det finns redan i dag särreglering mellan olika huvudmannatyper beroende på att de har olika karaktär.

Det kan, i och med friskolesektorn och dess marknadsinslag, uppstå motsättningar eller målkonflikter där exempelvis ett aktiebolag i grunden har ett annat syfte och lyder under ett annat regelverk än en kommun eller statlig myndighet. Av utredningen framgår att utgångspunkten för styrningen av skolan borde vara att säkra att eleverna får delta i en skolverksamhet som kan bedrivas så att alla elever får likvärdiga förutsättningar.

Skolinspektionen instämmer i att det även fortsatt bör analyseras om det finns behov av en ytterligare differentierad reglering, mot bakgrund av såväl de olika förutsättningar och ansvar som de olika motiv som kan finnas hos olika typer av skolhuvudmän.

Skolinspektionen vill betona att detta gäller huvudmäns ansvar för att säkra att en skolverksamhet som kan bedrivas så att alla elever får likvärdiga förutsättningar. När det gäller elevers rättigheter så har Skolinspektionen i andra sammanhang problematiserat undantag från krav som gäller bland annat undervisningen och utbildningens innehåll och som riskerar att innebära att alla elever inte får en likvärdig skola. Det rör bland annat villkor för skolor med konfessionella inslag och waldorfskolor.¹² Myndigheten vill i sammanhanget understryka att regleringen bör syfta till att säkerställa att alla elever får en likvärdig utbildning.

En ökad reglering av tillståndsprövning

Skolinspektionen ser positivt på utredningens bedömningar om skärpta villkor för etablering. Skolinspektionen menar dock att dessa bedömningar kräver fortsatt utredning och konsekvensanalyser. Det kan vara positivt att staten får ett tydligare ansvar för att analysera konsekvenser av en friskoleetablering genom att i större utsträckning kunna ta hänsyn till hur en etablering av en fristående skola påverkar det lokala systemet "i stort" samt till systemets förmåga att svara

¹² Skolinspektionens Årsrapport 2022

upp mot individens och samhällets behov av utbildning på ett kostnadseffektivt och likvärdigt sätt. Här är dock ett tydligt underlag från kommuner centralt.

Myndigheten ser därutöver att flera av utredningens bedömningar som handlar om en skärpning av det som gäller för tillståndsprövning, ligger i linje med den utveckling som pågår inom myndighetens arbete med tillståndsprövning.

Positivt att se över gällande undantag från krav på legitimation och behörighet

Skolinspektionen konstaterar genom sin granskning vikten av att ha lärare med rätt utbildning för den undervisning de bedriver. Vi har i andra sammanhang¹³ problematiserat de undantag som finns från kraven på legitimation och behörighet, och instämmer i utredningens resonemang att undantagen bidrar till komplexitet och behöver ses över. Myndigheten menar att regleringen av krav på statlig lärarlegitimation bör så långt möjligt ge elever likvärdiga förutsättningar.

Stabschef Torun Rudin, tillförordnad chefsjurist Jonas Hedström, enhetscheferna Carin Clevesjö, Gunnar Persson och utredaren Linda Zetterman har deltagit i den slutliga handläggningen.



Beslutsfattare
Helén Ängmo
generaldirektör



Föredragande
Camilla Hangård
utredare

¹³ Skolinspektionens Årsrapport 2022